

VU Research Portal

De waarde van de onderwijsovereenkomst in het mbo

Baas, A.; Kooistra, M. ; van de Koppel, M.; van Schoonhoven, R.; Wegdam, E.

2017

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Baas, A., Kooistra, M., van de Koppel, M., van Schoonhoven, R., & Wegdam, E. (2017). *De waarde van de onderwijsovereenkomst in het mbo: Verkenning door de Kenniskring onderwijsrecht beroepsonderwijs*. VU.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

A. Baas, M. Kooistra, M. van de Koppel, R. van Schoonhoven & E. Wegdam

DE WAARDE VAN DE ONDERWIJSOVEREENKOMST IN HET MBO

Verkenning door de Kenniskring onderwijsrecht beroepsonderwijs

STATUS vastgesteld
VERSIE: 2.2

AUTEURS A. Baas, M. Kooistra, M. van de Koppel, R. van Schoonhoven, E. Wegdam
OPDRACHTGEVER
DATUM 30-09-2017

VERSPREIDING

VERSIE HISTORIE

VERSIENUMMER	DATUM	AUTEUR	OPMERKING
1.0	11-08-2017	R. van Schoonhoven	Bespreking in werkgroep (21/08/17); bespreking in Kenniskring (28/08/17); verwerking diverse reacties
2.0	10-09-2017	R. van Schoonhoven	Bespreking in werkgroep (14/09/17); verwerking reacties
2.1	21-09-2017	R. van Schoonhoven	Schriftelijke ronde langs Kenniskring (30/09/17); verwerking reacties

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en leeswijzer	4
2.	Het vertrekpunt	5
2.1.	De bedoeling van de wetgever	5
2.2.	Relevante kaders	6
3.	Probleemstelling en werkwijze bij de verkenning	10
3.1.	Probleemstelling en deelvragen	10
3.2.	Werkwijze	11
4.	Toepassing en functie van de onderwijsovereenkomst in de praktijk	13
4.1.	Hoe wordt de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo toegepast?	13
4.2.	Hoe kan de functie van de onderwijsovereenkomst in het mbo worden gedeut?	18
4.3.	Welke verbeterpunten worden genoemd?	19
5.	Aangrijpingspunten voor nader onderzoek	22
5.1.	Een overeenkomst naar burgerlijk recht?	22
5.1.1.	Is sprake van een contract conform het Burgerlijk Wetboek?	22
5.1.2.	Volstaat het huidige format voor de model-overeenkomst?	24
5.1.3.	Wat is qua wetgeving de meest passende plaats voor de onderwijsovereenkomst?	24
5.2.	Een ticket voor bekostiging?	25
5.3.	Klacht, bezwaar, beroep?	27
6.	De onderwijsovereenkomst in het mbo: opnieuw bezien?	29
6.1.	Terug naar de onderzoeksvraag	29
6.2.	Denkraam voor verbetering	30
	Artikel 8.1.3 Wet educatie en beroepsonderwijs	32
	Over de Kenniskring	33
	Over de auteurs	33
	Geraadpleegde literatuur	34

1. INLEIDING EN LEESWIJZER

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) volgen jaarlijks bijna 500.000 studenten een beroepsopleiding. De opleidingsduur varieert van één tot drie jaar, in een enkel geval tot vier jaar. Dat betekent dat jaar in jaar uit, vele studenten aan een opleiding beginnen en vele anderen een diploma behalen. Anders gezegd: in- en uitschrijvingen zijn in het mbo aan de orde van de dag.

Het mbo is in dat opzicht niet anders dan andere onderwijssectoren. Ook in die sectoren worden immers, elk jaar opnieuw, vele honderdduizenden beslissingen genomen over toelating tot, inschrijving op en beëindiging van onderwijstrajecten. Wat het mbo echter bijzonder maakt, is dat deze sector als enige het wettelijk voorschrift kent dat aan de inschrijving van de student op een beroepsopleiding, een *schriftelijke onderwijsovereenkomst* tussen de instelling en de student ten grondslag ligt. Waarom heeft het mbo als enige dat voorschrift? Wat is daar de achtergrond van, in de zin van: wat heeft de wetgever het beoogd, en hoe werkt dat in de praktijk uit? Deze vragen waren in 2016 voor de Kenniskring onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs het vertrekpunt voor een eerste verkenning.

Om de vragen van een antwoord te voorzien is vanuit de Kenniskring een werkgroep geformeerd die in het schooljaar 2016-2017 de figuur van de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo nader heeft bestudeerd. Daarbij is vooral gekeken naar hoe deze overeenkomst tussen student en instelling functioneert en welke waarde er door verschillende betrokkenen aan wordt gehecht. Deze rapportage beschrijft de uitkomst van deze verkenning.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader van en rond de onderwijsovereenkomst in het mbo beschreven. Hoofdstuk 3 geeft weer hoe de werkgroep de verkenning heeft opgepakt en welke probleemstelling en deelvragen daarbij als richtsnoer hebben gediend. Daarbij komt aan de orde dat de werkgroep onder meer interviews en een aantal werkbijeenkomsten heeft gehouden. In hoofdstuk 4 wordt de uitkomst van de interviews beschreven. Hoofdstuk 5 vat thematisch de besprekingen van de werkgroep samen. Daarbij is gesproken over (a) de juridische aard van de onderwijsovereenkomst, (b) de administratieve functie van de onderwijsovereenkomst en (c) aspecten van rechtsbescherming die verbonden zijn aan de onderwijsovereenkomst. In hoofdstuk 6 wordt teruggekeerd naar de probleemstelling en deelvragen en wordt ingegaan op de vraag of en zo ja hoe het anders en beter kan met de onderwijsovereenkomst in het mbo.

Law in action

Deze verkenning is verricht op basis van vragen van juridisch professionals – werkzaam in en voor de mbo-praktijk – die participeren in de Kenniskring. De motivatie om op zoek te gaan naar een antwoord is gelegen in ‘willen weten hoe het juridisch zit’ maar ook in ‘hoe werkt het uit in de praktijk?’ Voor de verkenning is dan ook gesproken met mensen die werken met de relevante bepalingen uit onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De verkenning leidt vervolgens tot enerzijds de articulatie van vervolgvragen voor nader wetenschappelijk onderzoek (hoofdstuk 5) en anderzijds tot een denkkader voor beleid en praktijk om desgewenst te komen tot verbeteringen op dit deelterrein (hoofdstuk 6). De verkenning levert daarmee een bijdrage aan versterking van *Law in action* in het profiel van de VU.

De auteurs bedanken langs deze weg al diegenen die door middel van interviews, het verstrekken van relevante informatie en het geven van tips hebben bijgedragen aan de verkenning.

2. HET VERTREKPUNT

De verkenning start bij het wettelijk kader. Want: wat heeft de wetgever ooit beoogd met de bepalingen over de onderwijsovereenkomst in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)? Die vraag wordt in paragraaf 2.1 beantwoord. Daarna wordt in paragraaf 2.2 beschreven wat de bepalingen behelzen en hoe deze door middel van een Servicedocument, opgesteld door de brancheorganisatie MBO Raad, zijn voorzien van een nadere toelichting.

2.1. DE BEDOELING VAN DE WETGEVER

De WEB schrijft in artikel 8.1.3 voor dat het bevoegd gezag en de student schriftelijk een overeenkomst aangaan. Deze bepaling is in de WEB geïntroduceerd in 1996, toen de wet van kracht werd.

De invoering van de WEB stond destijds meer in het algemeen in het teken van een verdere terugtrek van de overheid. De instellingen werden in positie gebracht om meer beleidsruimte te krijgen en te gaan benutten. Daarvoor was het nodig om ook de diverse belanghebbenden in en rond de instelling in een sturende positie te brengen. De veronderstelling was namelijk dat naarmate meer sturing van dergelijke belanghebbenden uitging op de instellingen, de mate van overheidssturing zou kunnen afnemen.

Tegen deze achtergrond kregen sociale partners (kenniscentra), gemeenten (educatie) en niet-bekostigde aanbieders (erkend aanbod) een duidelijke plaats in het wettelijk kader. Ook werd zo'n plaats en rol toebedeeld aan de mbo-studenten. Om de student meer in de beoogde rol van 'stakeholder' te zetten, voorzag de WEB in de figuur van de onderwijsovereenkomst: "daarmee wordt duidelijk aangegeven dat de instelling, beter dan voorheen het geval was, niet alleen door de overheid, maar ook door de individuele deelnemer kan worden aangesproken op het realiseren van datgene wat van de instelling redelijkerwijs verwacht mag worden."¹

De onderwijsovereenkomst werd voorts gezien als versterking van de positie van de student: om "de rechtspositie van, vooral, de deelnemers te versterken, verdient het aanbeveling om, binnen het wettelijke raam, de relatie tussen instelling en deelnemer contractueel te regelen." En: "Een dergelijke overeenkomst verschaft in concrete situaties meer houvast om rechten en plichten van betrokkenen vast te stellen dan bepalingen in wetgeving, die algemeen toepasbaar moeten zijn en uit dien hoofde een meer globaal karakter dragen. Een op schrift gestelde overeenkomst biedt de deelnemer meer mogelijkheden dan onder vigore van de huidige wetgeving het geval is om, wanneer de instelling in gebreke blijft, op nakoming aan te dringen en desnoods de rechter te adiëren. Het contract biedt anderzijds de instelling een instrument om de verplichtingen die de deelnemer bij inschrijving op zich neemt, bijvoorbeeld in termen van deelname aan het onderwijs en studieresultaten, te expliciteren."

Artikel 8.1.3 bevatte reeds in 1996 een opsomming van onderwerpen waarover in ieder geval afspraken moesten worden gemaakt. De Memorie stelde daarbij dat het mogelijk was om over méér onderwerpen afspraken te maken. Wel moest er een model-contract komen, dat ter instemming moest worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad.² Echter, daarbij werd tevens opgemerkt: "Het model is niet rigide: ten aanzien van individuele deelnemers of bepaalde soorten van deelnemers is differentiatie binnen het model mogelijk."

¹ De citaten in deze passage zijn afkomstig uit de Memorie van Toelichting bij de WEB, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 108 en p. 142.

² Inmiddels betreft het instemming van de deelnemersraad, zie artikel 8a2.2 lid 3 onder g van de WEB.

De Memorie stelde ten slotte dat de instelling een interne geschillenprocedure kon maken “voor het beslechten van geschillen die voortkomen uit niet naleving van de contractuele verplichtingen”.³

Sinds 1996 zijn enkele, overwegend technische, wijzigingen doorgevoerd op het artikel.4 De hoofdlijn van het artikel is door de tijd heen ongewijzigd gebleven.

Is nu aan te geven in welke mate aan de bedoeling van de wetgever inmiddels tegemoet is gekomen? Die vraag kan op dit moment niet goed worden beantwoord, aangezien er slechts zeer sporadisch onderzoek is gedaan naar de invoering en het functioneren van de onderwijsovereenkomst in het mbo. Het enige dat we op grond van empirisch onderzoek weten, is afkomstig uit het evaluatieonderzoek dat vijf jaar na invoering van de WEB in 2001 is gedaan.⁵ De betreffende onderzoekers signaleren dat de schriftelijke overeenkomst in het mbo na het ondertekenen zelden of nooit uit de tas van de student of de kast van de opleiders komt. De instellingen geven aan dat de overeenkomst wordt ervaren als een verhoging van de bestuurslast en administratieve rompslomp. De overeenkomst heeft geen invloed op het leer- en opleidingsproces. De overeenkomst speelt volgens de onderzoekers echter wel een rol als de student niet aan zijn verplichtingen voldoet.

De Onderwijsraad constateert mede naar aanleiding van het evaluatieonderzoek dat mbo-student met de overeenkomst “vooralsnog geen instrument in handen heeft waarmee hij als ‘countervailing power’ kan optreden. In het uiterste geval kan een deelnemer een beroep op de rechter doen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid zelden gebruik gemaakt. De WEB voorziet niet in toegankelijke wegen om als onderwijsdeelnemer bezwaar aan te tekenen.”⁶

2.2. RELEVANTE KADERS

Relevant als startpunt voor deze verkenning is uiteraard ten eerste hetgeen in de WEB, direct en indirect, is bepaald ten aanzien van de onderwijsovereenkomst. Het gaat dan om artikel 8.1.3 WEB waarin deze overeenkomst zelf centraal staat. Maar ook om hetgeen overigens is bepaald dat aan dit artikel raakt, in casu over de medezeggenschap van studenten aangaande het gehanteerde model en over het deelnemersstatuut. Tevens is van belang welke tekst en uitleg de brancheorganisatie van mbo-instellingen, de MBO Raad, in een Servicedocument bij deze bepalingen geeft. Hierna staan we kort bij deze elementen stil.

Artikel 8.1.3 WEB: de onderwijsovereenkomst

Bij de verkenning is de tekst van artikel 8.1.3 WEB als vertrekpunt genomen.⁷ In deze tekst is, zoals hiervoor aangeduid, sinds 1996 op hoofdlijnen niets veranderd.

³ Verderop in deze rapportage zal blijken dat rond de inrichting van die geschillenprocedures nog steeds vragen leven, aangezien niet altijd het onderscheid duidelijk is tussen een klacht, een geschil en/of een mogelijkheid van bezwaar en beroep.

⁴ Voor een overzicht, zie R. van Schoonhoven, *Wet educatie en beroepsonderwijs, Uitvoeringsbesluit WEB en Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB. Lexplicatiebundel nr. 3.76a*. Deventer: Kluwer 2016.

⁵ G.-J. Leenknecht (red.), *Bestuurlijke en juridische aspecten van de WEB (thema-rapport nr. 7)*. Wateringen: JB&A 2001. L. Nieuwenhuis (red.), *Kwaliteit getoetst in de BVE*. Wateringen: JB&A 2001.

⁶ Onderwijsraad, *WEB: werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2001, p. 29. Zie tevens voetnoot 5.

⁷ In de bijlage van deze rapportage is de letterlijke tekst van artikel 8.1.3 WEB opgenomen.

Het artikel bepaalt dat aan de inschrijving van de student een overeenkomst tussen het bevoegd gezag van de instelling en de student ten grondslag ligt. Het gaat daarbij expliciet om een schriftelijke overeenkomst, die de rechten en verplichtingen van partijen regelt. In het derde lid van artikel 8.1.3 worden vervolgens de onderwerpen benoemd die minimaal in de overeenkomst geregeld moeten worden (zie tekstkader).

Artikel 8.1.3, derde lid

3. De overeenkomst regelt de rechten en verplichtingen van partijen, daaronder begrepen die, welke voortvloeien uit de wet, en omvat ten minste bepalingen over:

- a) de inhoud en inrichting van een opleiding, waaronder voor een beroepsopleiding begrepen de leerweg, de examenvoorzieningen en de kwalificatie, of, bij inschrijving voor een opleidingsdomein of een kwalificatiedossier, dat opleidingsdomein of dat kwalificatiedossier, het beoogde niveau van de te behalen kwalificatie en het keuzedeel, de keuzedelen en het onderdeel of de onderdelen, bedoeld in artikel 6.1.2a, tweede lid, die deel uitmaken van de beroepsopleiding,
- b) de tijdvakken waarbinnen en, voor zover mogelijk, de lokaties waarop het onderwijs verzorgd wordt,
- c) de wijze waarop partijen uit de overeenkomst voortkomende prestaties gestalte zullen geven,
- d) in voorkomend geval, terugbetaling van voorschotten, verstrekt door het bevoegd gezag, ter voldoening van een bij of krachtens de wet geregelde geldelijke bijdrage als bedoeld in artikel 8.1.4,
- e) de terugbetaling van cursusgeld in andere gevallen dan bedoeld in artikel 14, tweede lid onder a tot en met d, van het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet 2000,
- f) het verzuimbeleid van het bevoegd gezag,
- g) indien sprake is van een gehandicapte deelnemer, de extra ondersteuning die voortvloeit uit zijn handicap, en
- h) de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

Het artikel stelt in het vijfde lid tevens dat een student die nog leer- of kwalificatieplichtig is, niet definitief van de opleiding kan worden verwijderd dan nadat het bevoegd gezag ervoor heeft gezorgd dat de student aan een andere school of instelling onderwijs kan volgen. Het bevoegd gezag is aan dit voorschrift niet gehouden indien het aantoonbaar gedurende acht weken zonder succes heeft gezocht naar een alternatief.

In artikel 1.1.3, tweede lid WEB is aangegeven wat de aard van WEB-artikelen is indien het gaat om bijzondere mbo-instellingen. Aldaar is bepaald dat onder meer artikel 8.1.3 op te vatten is als een voorwaarde voor bekostiging voor bijzondere instellingen voor educatie en beroepsonderwijs.⁸

Instemming van de deelnemersraad op het model

Zoals hiervoor aangegeven, is het de bedoeling van de wetgever dat de instelling een model-onderwijsovereenkomst maakt. Volgens artikel 8a2.2, derde lid onder g van de WEB heeft de deelnemers- oftewel de studentenraad instemmingsrecht ten aanzien van dit model. "Het bevoegd gezag heeft de instemming van de deelnemersraad nodig indien hij besluiten neemt over zaken die voor de deelnemers regels bevatten, zoals (...) de model-onderwijsovereenkomst (...)."⁹

⁸ In het mbo kennen we voorts het onderscheid tussen publiek bekostigde mbo-instellingen (roc's, aoc's en vakinstellingen) en instellingen met door OCW erkend mbo-aanbod dat niet uit 's Rijks kas wordt gefinancierd. In artikel 1.4.1 WEB is bepaald welke WEB-artikelen ook door de erkende, niet-bekostigde opleidingen moeten worden gevolgd. Het eerste lid van artikel 1.4.1 WEB stelt dat zij onder meer artikel 8.1.3, eerste tot en met derde lid in acht dienen te nemen. Ook de erkende niet-bekostigde opleidingen sluiten derhalve een schriftelijke onderwijsovereenkomst met hun studenten. Overigens omvat deze verkenning enkel het functioneren van de onderwijsovereenkomst in het publiek bekostigde bestel.

⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nr. 3, p. 12-13.

Het deelnemersstatuut

Artikel 7.4.8 vierde lid WEB bepaalt voorts dat de instelling beschikt over een deelnemersstatuut waarin de rechten en plichten van de studenten zijn opgenomen. In elk geval omvat het statuut de nadere regels die van toepassing zijn rond het bindend studieadvies in de entree-opleiding (artikel 8.1.7a vierde lid WEB).¹⁰

De studentenraad heeft op grond van artikel 8a.2.2 derde lid onder b instemmingsrecht ten aanzien van het deelnemersstatuut en de huisregels voor deelnemers.

Servicedocument MBO Raad¹¹

Bij wijze van dienstverlening aan de leden heeft de MBO Raad een handreiking voor de instellingen opgesteld over de onderwijsovereenkomst. De inhoud van het document is blijkens de toelichting afgestemd met het Ministerie van OCW en de Jongerenorganisatie beroepsonderwijs (JOB).

Voor alle duidelijkheid: het Servicedocument noch de inhoud daarvan wordt bij wet voorgeschreven. Het document is een initiatief van de brancheorganisatie. Omdat het document echter betekenisvol kan zijn voor de wijze waarop de instellingen met de hiervoor beschreven wettelijke bepalingen omgaan, stippen we op deze plaats de belangrijkste elementen van het document alvast aan.

In het Servicedocument wordt aangegeven dat de onderwijsovereenkomst een privaat contract is tussen instelling en student en dat derhalve elke overeenkomst weer anders kan zijn. Daarbij wordt aangegeven dat er drie 'regelniveaus' zijn:

- het landelijk niveau, te weten de bepalingen uit de WEB waaruit volgt dat minimaal over de daarin bepaalde onderwerpen afspraken moeten worden gemaakt;
- het instellingsniveau, namelijk de model-onderwijsovereenkomst waar de deelnemersraad mee heeft ingestemd, en
- het individueel niveau van de overeenkomst tussen instelling en student; zij kunnen samen bepalen dat onderwerpen worden toegevoegd, bijvoorbeeld over vrijstellingen, over aanwezigheid en over extra ondersteuning.

De MBO Raad levert met het Servicedocument op landelijk niveau een format aan voor zowel de model-overeenkomst op instellingsniveau als op individueel niveau. Het format maakt onderscheid tussen:

- a) het opleidingsblad: hierop staan de gegevens van de student vermeld alsook de te volgen opleiding; voorts wordt op dit blad gesteld dat het opleidingsblad plus de algemene voorwaarden de onderwijsovereenkomst vormen;

¹⁰ De tekst van artikel 8.1.7a WEB wordt per 1 augustus 2018 vervangen door een nieuwe tekst; het bindend studieadvies betreft per die datum alle mbo-studenten en niet enkel de studenten van de entreeopleidingen; alsdan dient het statuut, op basis van artikel 7.4.8 vierde lid WEB, de nadere regels ter uitvoering van het bindend studieadvies te bevatten.

¹¹ MBO Raad, *Servicedocument onderwijsovereenkomst. Informatie en voorbeeld model onderwijsovereenkomst 2016-2017*. Woerden: MBO Raad 2016.

- b) de algemene voorwaarden¹²: deze bevatten de ‘algemene voorwaarden’ waaraan student en opleiding zich verbinden. In het format staat dat de student met ondertekening verklaart kennis te hebben genomen van en in te stemmen met deze voorwaarden; de school verklaart met ondertekening de verplichtingen te zullen nakomen.

In het Servicedocument wordt aangegeven dat de instelling bij de toepassing van het format (opleidingsblad plus algemene voorwaarden) met de student ook individuele afspraken kan maken die waar nodig afwijken van de algemene voorwaarden; het advies is dat dan in een bijlage, aangeduid als ‘addendum’ bij de overeenkomst vast te leggen. “Dit addendum moet door beide partijen worden ondertekend en maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de onderwijsovereenkomst.”

Het Servicedocument gaat ook in op de vraag wat te doen bij tussentijdse wijzigingen van de onderwijsovereenkomst. Hoofdregel is dat de procedure waarlangs tussentijdse wijzigingen van de overeenkomst tot stand komen, moet zijn opgenomen in de algemene voorwaarden. De aanbeveling is vervolgens onder meer:

- de wijziging schriftelijk (op papier of digitaal) aan de student voor te leggen. “De student ontvangt een nieuw opleidingsblad waarop alle actuele opleidingsgegevens staan, inclusief de wijziging.
- Er is een reactietermijn van ten minste tien werkdagen waarbinnen de student kan reageren als er een fout in de wijziging staat.
- Als de student minderjarig is, stuurt de school het opleidingsblad ook naar de ouder(s)/wettelijk vertegenwoordiger(s) en hebben ook zij een reactietermijn van ten minste tien werkdagen.
- Als de student en/of de ouder(s)/wettelijk vertegenwoordiger(s) (in het geval van minderjarigheid) niet binnen de gestelde termijn reageert, mag de school ervan uitgaan dat de student zich kan vinden in de wijziging. Het toegezonden opleidingsblad vervangt het voorgaande opleidingsblad en maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de onderwijsovereenkomst.”

In het Servicedocument wordt de instellingen aanbevolen in de onderwijsovereenkomst géén afspraken te maken over een eventuele aanvullende eigen bijdrage van de student, indien deze door de instelling wordt gevraagd voor extra voorzieningen. De MBO Raad beveelt de instellingen aan daarover indien nodig / gewenst afspraken te maken in een aparte overeenkomst.

¹² Op deze plaats in de rapportage markeren we enkel de inhoud van het Servicedocument, omdat deze inhoud een belangrijk vertrekpunt voor de verkenning is geweest. Deze verkenning omvat geen juridische analyse van de inhoud van het format bij het Servicedocument. De vraag of en in hoeverre de betreffende bepalingen daadwerkelijk, overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek, zijn aan te merken als ‘algemene voorwaarden’ is geen onderdeel van deze verkenning geweest. In hoofdstuk 5 van deze rapportage komt dit onderwerp nog terug.

3. PROBLEEMSTELLING EN WERKWIJZE BIJ DE VERKENNING

3.1. PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN

Uit het voorgaande blijkt dat het mbo werkt met een schriftelijke onderwijsovereenkomst tussen het bevoegd gezag van de instelling en de student. De bedoeling van de wetgever in 1996 was, dat het aangaan van de overeenkomst gepaard kon gaan met een vorm van *vraagarticulatie* van de student naar de instelling, en dat het tevens kon fungeren als een instrument om de *rechtspositie* van de student te versterken.

De bespreking van het doel van de wetgever met de onderwijsovereenkomst in het mbo is voor de kenniskring aanleiding geweest een werkgroep te formeren, bestaande uit de auteurs van deze rapportage. De werkgroep heeft de aandacht gericht op aard en werking van de onderwijsovereenkomst in het mbo, waarbij vooral het doel is geweest te onderzoeken hoe *vandaag de dag* de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo feitelijk wordt ingezet en welke waarde men aan de overeenkomst hecht.

Als probleemstelling voor de verkenning is de volgende vraag gehanteerd:

Welke functie vervult de onderwijsovereenkomst in het mbo feitelijk voor instellingen en studenten, welke waarde hecht men aan het document en is er op deze elementen verandering te constateren?

De probleemstelling is opgedeeld in de volgende deelvragen:

- Welke functie(s) vervult de schriftelijke onderwijsovereenkomst in de praktijk?
Daarbij worden in beginsel, in het licht van hetgeen in hoofdstuk 2 is beschreven, de volgende mogelijkheden onderscheiden:
 - a. De onderwijsovereenkomst als instrument voor vraagarticulatie van studenten naar de mbo-instelling
 - b. De onderwijsovereenkomst als instrument om belangen te borgen:
 - Van de student naar de instelling
 - Van de instelling naar de student
 - Van de student naar derden, w.o. de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
 - Van de instelling naar derden, w.o. de accountant/Inspectie van het Onderwijs
 - c. De onderwijsovereenkomst als pedagogisch-didactisch instrument
Ter toelichting: het is denkbaar dat instellingen vinden dat de overeenkomst in het proces van aanmelding/intake/inschrijving maar ook in het daarop volgende leerproces een rol speelt. Bijvoorbeeld omdat de student zo bewust(er) wordt van zijn studiekeuze, van de rechten en verplichtingen tijdens de opleiding, maar ook van het belang van het aangaan van overeenkomsten en contracten in het algemeen.

- Heeft de onderwijsovereenkomst een rol of functie bij de oplossing van geschillen of conflicten die zich voordoen tussen de student en de instelling?
Het gaat daarbij dan over een (mitigerende maar mogelijk ook polariserende) werking van het document bij de diverse stadia waarlangs geschillen doorgaans verlopen. In dit verband is onder meer als sub-vraag aan de orde welke rol de onderwijsovereenkomst speelt in de context van het indienen en afhandelen van klachten?
- Verschuift de inzet van de onderwijsovereenkomst door de tijd heen?
Wordt de overeenkomst vandaag de dag anders gebruikt dan 10 of 20 jaar geleden? En verwacht men de komende tijd nog veranderingen door bijvoorbeeld de komst van het toelatingsrecht respectievelijk het wettelijk verankerde klachtrecht?

3.2. WERKWIJZE

Om te komen tot een antwoord op de deelvragen en daarmee de probleemstelling is gekozen voor het afnemen van interviews en het reflecteren op de uitkomsten van die interviews in enkele werkbijeenkomsten.

Interviews

Er zijn in totaal ruim twintig personen geïnterviewd, verdeeld over een veertiental gesprekken. Tevens is deelgenomen aan een bespreking met een tiental ouders, mbo-studenten en belangstellenden, georganiseerd door Ouders & Onderwijs in mei 2017 te Utrecht.

De personen voor de interviews zijn zo uitgekozen dat de verschillende rollen en hoedanigheden waarin mensen te maken krijgen met de onderwijsovereenkomst, in de reeks zijn vertegenwoordigd. Het gaat om de volgende rollen:

- studenten in het algemeen en als lid van de studentenraad in het bijzonder;
- ouders;
- stafmedewerkers van mbo-instellingen die betrokken zijn bij aanmelding, intake en inschrijving;
- docenten;
- accountants;
- leidinggevenden en bestuurders van mbo-instellingen;
- interne klachtencommissies;
- externe klachtencommissies;
- medewerker van de Ombudslijn MBO;
- rechtsbijstandverleners, advocaten;
- beleidsadviseurs werkzaam bij de MBO Raad.

De interviews zijn door de auteurs van de verkenning zoveel mogelijk in duo's afgenomen, en zijn steeds gevoerd aan de hand van een gespreksleidraad. Van de interviews zijn vervolgens op hoofdlijn verslagen gemaakt die in concept zijn teruggelegd op de geïnterviewden, met het verzoek te reageren in het geval de weergave feitelijke onjuistheden bevatte.

Werkbijeenkomsten

Aansluitend op de interviews heeft de werkgroep in een drietal bijeenkomsten gereflecteerd op de uitkomsten. Daarbij zijn onder meer punten geconstateerd die nog verder uitgezocht moesten worden aan de hand van literatuur en/of jurisprudentie. Aansluitend is een concept-versie van deze rapportage opgesteld, die is geagendeerd voor een plenaire bijeenkomst van de Kenniskring. Naar

aanleiding van de werkbijeenkomsten en de plenaire bijeenkomst is geconstateerd dat er drie thema's zijn die door middel van vervolgonderzoek verdiept kunnen worden. Deze thema's worden in hoofdstuk 5 nader beschreven.

Nog een laatste opmerking

Deze verkenning levert op basis van de interviews en de reflectie van de werkgroep, informatie op om te komen tot een antwoord op de deelvragen en probleemstelling. Mede omdat het aantal interviews beperkt is, kan niet worden gesteld dat de rapportage een statistisch representatief beeld geeft van hoe de onderwijsovereenkomst vandaag de dag in de mbo-praktijk precies functioneert. Wel wordt met deze verkenning, door rekening te houden met de diversiteit aan mogelijke invalshoeken en opinies, naar de overtuiging van de auteurs een inhoudelijk opzicht verantwoord beeld geschetst van dat functioneren.

4. TOEPASSING EN FUNCTIE VAN DE ONDERWIJSOVEREENKOMST IN DE PRAKTIJK

In deze verkenning is gesproken met een aantal mensen die in verschillende rollen en hoedanigheden te maken hebben met de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo. Doel van de gesprekken is, in het kader van deze *verkenning*, informatie te verkrijgen en beelden uit te wisselen over het functioneren van de overeenkomst in de praktijk van het mbo. In het navolgende beschrijven wij de hoofdlijn die wat ons betreft uit de gesprekken naar voren komt. Daarbij wijzen we de lezer er nogmaals op dat – hoewel inhoudelijk zeer informatief en betekenisvol – het navolgende geen statistisch representatief beeld beschrijft.

Achtereenvolgens komen aan de orde: hoe wordt de schriftelijke onderwijsovereenkomst in de praktijk van het mbo toegepast (4.1), hoe kan de functie van de onderwijsovereenkomst in het mbo worden geduid (4.2) en welke verbeteringen ziet men rond de inhoud en de toepassing van de onderwijsovereenkomst in het mbo (4.3)?

Nog een opmerking vooraf: in dit hoofdstuk wordt de hoofdlijn weergegeven zoals deze uit de interviews naar voren is gekomen. Deze verkenning spreekt zich niet uit over de vraag of en in hoeverre de werkwijze die uit die hoofdlijn blijkt, in privaatrechtelijk opzicht als rechtsgeldig kan worden beschouwd.

4.1. HOE WORDT DE SCHRIFTELIJKE ONDERWIJSOVEREENKOMST IN HET MBO TOEGEPAST?

Wanneer vindt ondertekening plaats?

Uit de interviews komt naar voren dat studenten bij de aanmelding voor een opleiding te maken krijgen met de onderwijsovereenkomst. Meestal zijn er vóór de zomervakantie aanmeldings- of intakedagen, waarop de student informatie krijgt over de opleiding die hij wil gaan volgen. Onderdeel van dat informatiepakket is dan de onderwijsovereenkomst. Studenten die toegelaten kunnen worden tot de opleiding, krijgen dan de papieren versie van de onderwijsovereenkomst mee naar huis, met het verzoek deze te ondertekenen. Als de student nog geen 18 jaar is, wordt tevens gevraagd of de ouders de onderwijsovereenkomst willen mede-ondertekenen. Soms wordt de onderwijsovereenkomst met de post nagestuurd; in een enkel geval staat de onderwijsovereenkomst op de website van de opleiding.

De geïnterviewden zeggen dat er tegen de student vaak bij dat snel ondertekenen en inleveren geboden is, het liefst vóór de vakantieperiode. Als dat niet lukt, dan in de laatste week van de zomervakantie, voordat het onderwijs begint. Het streven van de opleidingen is de onderwijsovereenkomst vóór de eerste schooldag ondertekend binnen te hebben. Als de ondertekende onderwijsovereenkomst binnen is, ondertekent de opleiding eveneens de onderwijsovereenkomst.

Als de student bij een instelling wisselt van opleiding, werkt het volgens sommige geïnterviewden iets anders. In die gevallen ligt er namelijk al een ondertekende onderwijsovereenkomst van de instelling, en wordt alleen het voorblad, waar de opleidingsgegevens op staan, veranderd en ondertekend.

Gebruiken de instellingen een model-onderwijsovereenkomst?

De geïnterviewden bevestigen dat de instellingen bij het sluiten van de onderwijsovereenkomst met de student een model toepassen waar de studentenraad mee heeft ingestemd. Dit model wordt gebaseerd op de richtlijnen uit het Servicedocument van de MBO Raad. Nadeel daarvan is volgens sommigen dat instellingen het model zich niet echt 'eigen' maken. 'We hebben niet het gevoel dat het van deze school is omdat er handreiking is van de MBO Raad waarin staat wat er in moet. Natuurlijk hebben we er zelf als instelling wel goed naar gekeken, maar de inhoud is niet uniek voor ons. Het blijft een wat afstandelijk document, dat 'moet'.'

Het is overigens niet verplicht de handreiking van de MBO Raad te volgen. Instellingen zijn vrij hun eigen model op te stellen en toe te passen, zolang het maar ook ter instemming is voorgelegd aan de studentenraad.

Tegelijkertijd merken sommigen op dat de opstelling en inbreng van de studentenraad ten aanzien van het model wel wat steviger mag. Het is in hun beleving niet zo dat studenten in de raad heel erg kritisch kijken naar het voorgestelde model. Soms is daarbij enige assistentie nodig van bijvoorbeeld een ambtelijk secretaris.

Passen de instellingen in alle individuele gevallen hetzelfde model toe?

Het wettelijk kader maakt het mogelijk dat instellingen op individueel niveau met de student (iets) andere afspraken maken dan in het model zijn opgenomen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in geval van sportlessen of de noodzaak om andere vorm van examinering af te spreken. Vooral in geval van 'passend onderwijs' worden van het model afwijkende afspraken overeen gekomen, die dan gaan over de vorm van begeleiding en ondersteuning. Maar ook specifieke voorwaarden met veel verzuimende leerlingen komen voor. Deze afspraken staan dan in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst, die ook wel wordt aangeduid als het 'addendum'.

Instellingen gaan overigens verschillend om met het al dan niet ondertekenen van het addendum: sommige vragen wél ondertekening (ook door ouders), andere opleidingen doen dat niet.

Opgemerkt wordt dat het soms moeite kost de nadere afspraken, zoals vast te leggen in het addendum, onder de aandacht van de student en diens ouders te brengen. Zeker als het gaat over begeleidingsafspraken over 'passend onderwijs' lopen de opleidingen daar wel eens tegenaan. Er zijn overigens ook instellingen die liever niet meer werken met addenda in verband met de beheerslast ervan. De opleiding moet in dat geval immers ook steeds bijhouden wat met welke student specifiek is afgesproken. Men probeert dan de model-onderwijsovereenkomst uit te breiden met de punten waar vaak individuele afspraken over worden gemaakt.

Hoe gaat men om met tussentijdse wijzigingen van de onderwijsovereenkomst?

De instellingen werken meestal met 'wijzigingsbladen' waarop veranderingen in de onderwijsovereenkomst en/of het addendum staan verwoord. Dit wijzigingsblad wordt dan toegezonden of ge-e-mailed aan de student, waarbij dan wordt aangegeven dat in geval van bezwaar tegen de wijziging, dit binnen bijvoorbeeld 2 weken kenbaar kan worden gemaakt. Na verstrijken van die termijn geldt de wijziging als akkoord.

Welke tekst en uitleg krijgt de student over de onderwijsovereenkomst?

De meeste opleidingen geven een korte toelichting op het stuk bij de aanmelding-/intakebijeentkomsten van voor de zomervakantie. Zoals hiervoor gemeld wordt er dan vaak bij gezegd dat het stuk snel ingeleverd moet worden. Soms wordt daarbij opgemerkt dat inleveren nodig is in verband met de bekostiging van de opleiding door de overheid.

Een aantal geïnterviewden vertellen dat in deze fase vaak meer aandacht wordt besteed aan de studiegids of opleidingsgids, omdat daarin staat beschreven hoe het onderwijsprogramma er uit ziet en wat van de student in dat opzicht wordt verwacht. Tevens wordt dan ingegaan op het onderwijs- en examenreglement (OER); daarin staat immers hoe wordt getoetst en geëxamineerd. Ook wordt vaak het studentenstatuut toegelicht en besproken. Deze documenten zijn belangrijk omdat ze over de inhoud gaan, zo wordt gesteld, en de onderwijsovereenkomst 'gaat niet over de inhoud'.

Het beeld uit de interviews is dat het regelmatig voorkomt dat studenten onvoldoende geïnformeerd zijn over de inhoud van de onderwijsovereenkomst.

Weten studenten wat ze ondertekenen?

De geïnterviewden zijn het er over eens dat studenten en hun ouders de onderwijsovereenkomst meestal niet (precies) nalezen voordat deze wordt ondertekend. Een rechtshulpverlener merkt op dat het zeer gedetailleerde stukken zijn, niet zelden in klein lettertype, in een juridische taal die voor niet-juristen lastig te doorgronden is. Maar zij zegt er ook bij dat de onderwijsovereenkomsten in veruit alle gevallen zonder problemen door student en ouders worden ondertekend. Of dit dan een betekenisvolle handeling is, in die zin dat de ondertekenaars het stuk inhoudelijk doorgronden, dat betwijfelen alle geïnterviewden. 'De vraag is of de student de impact van de overeenkomst begrijpt.' Er is kortom twijfel of de student zich realiseert dat met de ondertekening een overeenkomst wordt aangegaan die meerdere rechten en plichten omvat. Bij één opleiding, die jaarlijks meer aanmeldingen krijgt dan er studenten geplaatst kunnen worden, wordt opgemerkt dat studenten gewoon heel erg graag de opleiding willen volgen: 'ze zijn gewoon blij dat ze worden geplaatst en tekenen dus wat ze wordt voorgelegd'.

Worden er vragen gesteld over de onderwijsovereenkomst? Gaat men met de opleiding het gesprek aan?

Studenten stellen doorgaans geen vragen over de onderwijsovereenkomst. Het komt – incidenteel – wel eens voor dat ouders navraag doen over de inhoud van de onderwijsovereenkomst. Het zijn dan vaak verduidelijkingsvragen, bijvoorbeeld waar men op het intranet de studiegids kan vinden. Het komt niet voor dat studenten of ouders willen onderhandelen over de onderwijsovereenkomst. 'Dat gebeurt nooit.' In een enkel interview wordt aangegeven dat de instelling, mocht het wél gebeuren dat een student of ouder wil onderhandelen over de inhoud van de overeenkomst, dat dat gesprek dan in principe wordt afgehouden. Het zou het proces van intake en inschrijving namelijk te bewerkelijk maken; voorts zou men dan als instelling rekening moeten gaan houden met een grotere diversiteit in overeenkomsten, en dat is maar moeilijk beheersbaar.

Wordt de onderwijsovereenkomst altijd ondertekend?

De inzet van de opleidingen is dát wordt ondertekend, omdat het juridisch kader stelt dat zonder ondertekening de student niet kan worden ingeschreven. 'De onderwijsovereenkomst móet tot stand komen, en in de praktijk gebeurt dat ook, al dan niet na extra aandrang vanuit de opleiding. Dat kost in individuele gevallen veel tijd en energie.' Geïnterviewden gebruiken in dit kader termen als 'achteraan zitten', 'jagen', 'bij het kruisje tekenen'. De opleidingen sturen de studenten in dat geval herinnerings-berichten, ze bellen de student op en soms vindt er thuis een gesprek over plaats met de student en/of diens ouders. Een enkele geïnterviewde geeft aan dat de instelling daarbij soms ook dreigende taal gebruikt, om het belang van het ondertekenen van de onderwijsovereenkomst te onderstrepen.

Overigens merken diverse geïnterviewden op dat het (nog) niet tekenen van de onderwijsovereenkomst vaak geen kwestie is van 'niet willen'; eerder is in dat soort gevallen aan de orde dat men het stuk is kwijt geraakt of dat men is door (familie)omstandigheden niet aan de ondertekening toe gekomen.

Een geïnterviewde stelt dat ook in de periode tussen eerste schooldag en 1 oktober in juridisch opzicht al sprake is van een overeenkomst. Het onderwijs is dan immers al gestart en partijen zijn het er blijkbaar dus over eens dat men met elkaar dat pad opgaat. 'Dat er dan nog een handtekening gezet moet worden, doet daar niets aan af. De studenten zijn in die maanden zeker niet rechteloos.'

Wat gebeurt er als de onderwijsovereenkomst niet wordt ondertekend?

Uit de gesprekken volgt dat er in relatie tot het volgen van onderwijs in de praktijk voor de student geen sanctie staat op het niet (tijdig) ondertekenen. Het is namelijk niet zo dat studenten dan niet

worden ingeschreven of worden verwijderd van de opleiding. De opleiding kan de student immers via het administratieve systeem (BRON) wél aanmelden bij DUO in het kader van de bekostiging. Alleen zit er in dat geval geen ondertekende onderwijsovereenkomst in het archief; dát feit kan bij de accountantscontrole tot vragen aan de instelling leiden (zie hierna).

Wat heeft de accountant met de onderwijsovereenkomst te maken?

De geïnterviewden vertellen dat de ondertekende onderwijsovereenkomst een item is dat aan de orde is bij de controle door de accountant. 'Er is haarscherpe controle op juiste ondertekening en invulling', zo wordt gesteld. Als er iets niet in orde is kan het volgens geïnterviewden zo zijn dat de bekostiging niet of slechts gedeeltelijk wordt toegekend. Een correct ondertekende onderwijsovereenkomst geldt derhalve – in de beleving van de instellingen – als een bewijs van inschrijving van de student en daarmee als basis voor bekostiging.

Enkele geïnterviewden geven aan dat dat vroeger anders was. Over de onderwijsovereenkomst was vroeger namelijk geen contact met DUO; 'dit is veranderd bij het afschaffen van de onderwijskaart', zo wordt verteld, 'de onderwijsovereenkomst is daarvoor in de plaats gekomen'.¹³

Het gevolg is dat het realiseren van juist ingevulde en ondertekende onderwijsovereenkomsten door de instellingen wordt ervaren als een bewerkelijk administratief proces, als een administratieve noodzakelijkheid, kortom: als een administratieve last. 'De onderwijsovereenkomst wordt vrijwel uitsluitend geassocieerd met de scherpe controles die hierop plaatsvinden door de accountant en de Inspectie. Het is een dominant instrument voor de bekostiging, waardoor de betekenis vooral een administratieve is geworden.' 'De jacht op de handtekeningen van de studenten onder de onderwijsovereenkomst moet nauwgezet uitgevoerd worden en kost alleen maar tijd en energie.'

Aangegeven wordt verder dat beleidswijzigingen het administratieve proces veelal verzwaren. In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op de komst van de verplichte keuzedelen: 'Met de invoering van de keuzedelen, moet bij keuze van een keuzedeel een nieuw wijzigingsblad worden gemaakt. Dat komt vaak voor en is weer een aanzienlijke administratieve verzwaring.' 'Vroeger was de onderwijsovereenkomst korter, maar het is in de loop der jaren uitgedijd, bijvoorbeeld met de verplichting de keuzedelen op te nemen. De MBO Raad levert een servicedocument op waarin alles tot in de puntjes is geregeld. Dus dat wordt dan maar overgenomen. Maar daarmee wordt het wel steeds omvangrijker.'

De instellingen stellen zich bij de aanmelding en inschrijving van de student kort en goed op het standpunt dat ondertekenen van de onderwijsovereenkomst móet. 'Dit wordt veelal gezien als iets formeels dat een negatieve ervaring is in het welkomstproces. Is een handeling die voor de student geen meerwaarde heeft; een moetje dus.'

De beleving is derhalve dat de ondertekende overeenkomst noodzakelijk is om het onderwijs aan de student gefinancierd te krijgen. In één interview komt naar voren dat het correct ondertekenen van de overeenkomsten ook in een nog ander opzicht van belang is voor de bekostiging. Het macro-budget dat voor het mbo beschikbaar is wordt op basis van een model, twee jaar na dato, verdeeld

¹³ In 2005 is de leeftijd voor het betalen van lesgeld voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en studenten in de beroepsopleidende leerweg van het mbo (bol), van 16 jaar verhoogd naar 18 jaar. Daarbij is de onderwijskaart afgeschaft: "De ondertekening van de onderwijskaart is primair bedoeld om ouders of leerlingen ervoor te laten tekenen dat zij het lesgeld zullen betalen. Dit doel komt te vervallen (...) De onderwijskaart is ook een instrument in de inschrijvingscontrole. Deze controle zal voortaan met behulp van het onderwijsnummer worden uitgevoerd. Waar dit nog niet mogelijk is wordt een alternatieve controle vormgegeven. Naast de accountantscontrole is daarbij te denken aan steekproefsgewijze controle door de IB-Groep van inschrijvingslijsten bij scholen." *Kamerstukken II* 2004/05, 30 199, nr. 3, p. 2. In Hoofdstuk 5 komen we op dit onderwerp terug.

over de instellingen. Omdat opleidingen qua kostenplaatje nu eenmaal verschillen - technische opleidingen zijn duurder dan die in de sector economie - voorziet het model in wegingsfactoren. Een technische student levert meer op dan een student economie. Het werken met schriftelijke overeenkomsten die ook daadwerkelijk door de student worden ondertekend en waarop accountantscontrole plaatsvindt, zou voorkomen dat instellingen in de verleiding komen om meer studenten op te voeren voor die opleidingen met hogere wegingsfactoren.

Mede in verband met dit perspectief is vervolgens ook met een accountant gesproken. In de eerste plaats bevestigt hij dat het controleren van de overeenkomsten een bewerkelijke operatie is. De accountantscontrole vindt plaats volgens het Controleprotocol. Dat protocol van OCW bevat richtlijnen die de accountant in acht heeft te nemen. Op basis van het protocol controleert de accountant aan de hand van een steekproef bij elke instelling, elk jaar de aanwezigheid van schriftelijke, correct ondertekende onderwijsovereenkomsten. Van alle exemplaren in die steekproef – gemiddeld zo'n 400 exemplaren per instelling - worden de in het protocol voorgeschreven items gecheckt. Onder meer wordt gekeken naar tijdige ondertekening en naar het feit of de student (en niet: de instelling) de datum van ondertekening heeft ingevuld. Mocht de accountant bij de controle aandachtspunten aantreffen die niet afdoende kunnen worden verhelderd door de instelling, dan worden die vermeld in het verslag. Ten tweede merkt hij op dat de onderwijsovereenkomst in zijn optiek geen borgingsfunctie heeft in relatie tot de wegingsfactoren. Want als dat al zo zou zijn dat hierop gecontroleerd zou moeten worden, er dan beter gewerkt kan worden met systemen van aanwezigheidsregistratie van studenten zoals die bijvoorbeeld ook rond verzuim worden gehanteerd. Immers, de onderwijsovereenkomst is enkel 'papier', het document hoeft niet iets te zeggen over welke lessen de student feitelijk volgt.

Komt de onderwijsovereenkomst in de opleiding aan de orde?

Het zou zo kunnen zijn dat de onderwijsovereenkomst vanuit een pedagogische of didactische optiek in de opleidingen zelf aan de orde komt. Het ondertekenen en – wederzijds - naleven van de onderwijsovereenkomst kan immers ook iets zijn waar in het onderwijs bij wordt stilgestaan. De geïnterviewden geven echter aan dat het niet zo werkt. Na ondertekening wordt het stuk gearhiveerd in de kast van de opleiding en opgeborgen in de tas van de student. 'Daarna wordt er niet meer specifiek op onderwijsovereenkomst teruggekomen.' Het document raakt na ondertekening kortom in de vergetelheid. 'De onderwijsovereenkomst speelt na de ondertekening in principe geen rol meer.'

Inhoudelijk komt het stuk dus niet meer aan de orde, ook niet bij lessen burgerschap. Eén geïnterviewde vindt het overigens wel een goed idee om de onderwijsovereenkomst onderdeel te laten uitmaken van het lesprogramma. Een andere stelt echter dat je daar dan beter andere contracten voor kunt gebruiken omdat die directer betekenis hebben voor de student, bijvoorbeeld het contract voor de smartphone of het arbeidscontract voor het bijbaantje.

Zijn er verschillen, bijvoorbeeld tussen instellingen, in de wijze waarop men met de onderwijsovereenkomst omgaat?

Uit de gesprekken komt naar voren dat er inderdaad verschillen zijn tussen instellingen. Bijvoorbeeld in de gebruikte terminologie rond de overeenkomst, de addenda en de wijzigingsbladen. 'Meer eenduidigheid zou wenselijk zijn', zegt een geïnterviewde. Andere verschillen zijn gelegen in het precieze moment waarop de onderwijsovereenkomst aan de student wordt voorgelegd, omdat dat samenhangt met de wijze waarop het proces van intake, aanmelding en inschrijving is ingericht.

4.2. HOE KAN DE FUNCTIE VAN DE ONDERWIJSOVEREENKOMST IN HET MBO WORDEN GEDUID?

Speelt de onderwijsovereenkomst een rol bij (de preventie van) geschillen?

De onderwijsovereenkomst raakt doorgaans in de vergetelheid na ondertekening. De student en zijn ouders, maar ook docenten en opleidingsmanagers zijn niet altijd op de hoogte van de precieze inhoud van het stuk. Alleen als er spanningen ontstaan tussen opleiding en student komt de onderwijsovereenkomst weer op tafel. 'Het is eigenlijk net een huwelijksakte, die leest ook niemand. Maar het stuk komt wel op tafel bij de echtscheiding,' zo stelt een geïnterviewde. Bij problemen vragen vaak de ouders of een advocaat de onderwijsovereenkomst op. In dat soort situaties wordt ook wel eens gebeld met de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB). Het standaardadvies van JOB is dan: 'Kijk in de onderwijsovereenkomst!', omdat daar de wederzijdse afspraken staan.

Het gaat dan bijvoorbeeld over situaties als verzuim, het niet-betalen van studiematerialen en leermiddelen/boeken en als sprake is van voorgenomen verwijdering of uitschrijving van de student. Het gebeurt dan soms nog dat de student wil 'onderhandelen' over de beëindigingsdatum in verband met studiefinanciering en de OV-kaart. Zeer incidenteel verzoekt een leerplichtambtenaar de instelling de student nog een paar weken ingeschreven te houden, zodat hij nog wat lessen Nederlands of Engels kan blijven volgen. 'Dat helpt de leerling dan weer een maand of wat verder, en hij komt niet op de lijst met voortijdig schoolverlaters van de gemeente.'

Door rechtshulpverleners waarmee is gesproken wordt gemeld dat het uitschrijven juridisch gezien niet altijd correct gebeurt. 'De instellingen schrijven studenten vaak eenzijdig uit, terwijl de onderwijsovereenkomst toch een tweezijdige overeenkomst is.' Het is de studenten in dat soort situaties vaak niet duidelijk hoe het zit met bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Zij maken regelmatig mee dat ook interne klachtencommissies moeten constateren dat het proces van uitschrijven niet zorgvuldig (genoeg) verloopt.

De geïnterviewden onderkennen overigens dat de onderwijsovereenkomst wel degelijk een document kán zijn waarmee geschillen kunnen worden voorkomen. Het stuk maakt immers duidelijk dát er een overeenkomst is, die wederzijds en geldig is. De rechten en plichten van zowel de instelling als de student staan er immers helder genoeg in verwoord.

Om een mogelijk preventieve functie te kunnen spelen, is het wel zaak dat het stuk zowel bij docenten en managers als bij de student en diens ouders bekender wordt, zo geven enkele geïnterviewden aan. 'Geschillen kunnen worden voorkomen wanneer de inhoud van de onderwijsovereenkomst besproken en nageleefd wordt, wanneer er discussie is met een student. Posities, rechten en plichten worden dan duidelijker.' 'Wanneer de student zich de inhoud van de onderwijsovereenkomst realiseert, dan kan dat een startpunt voor een gesprek op de instelling zijn om naar een oplossing te zoeken. (...) De onderwijsovereenkomst kan veel duidelijkheid scheppen bij communicatiestoringen over de opleiding.'

Is de onderwijsovereenkomst voor de student van waarde?

Feitelijk heeft het stuk voor de student nu nauwelijks waarde. De geïnterviewden zijn het daar wel over eens. 'Voor de student leeft de onderwijsovereenkomst niet.' 'Het instrument en de tekst zijn onvoldoende bekend bij studenten.' 'Er is geen directe koppeling met studiefinanciering of kinderbijslag; ook in dat verband heeft de onderwijsovereenkomst geen functie voor de student.' 'Als de onderwijsovereenkomst goed wordt toegepast is het een waardevol instrument. Aangezien dit niet het geval is, is de betekenis voor de student laag.'

Tegelijkertijd wordt erkend dat het voor de student wel degelijk van belang is dat de onderwijsovereenkomst er is. Want: 'de onderwijsovereenkomst biedt het kader waarin gewerkt wordt. De regels en de opleidingsgegevens staan er in.' 'Wanneer de student een klacht heeft is het van belang wat er precies in de onderwijsovereenkomst staat. De rechten en plichten van zowel

student als opleiding liggen er in vast, evenals het opleidingsproces zoals crebonummer, duur, niveau enzovoorts. Daarop kan worden teruggegrepen worden bij een klacht.’¹⁴

Is de onderwijsovereenkomst voor de opleiding en instelling van waarde?

Aangegeven wordt dat de directe instrumentele waarde van de onderwijsovereenkomst voor de opleiding gelegen is in het karakter van bekostigingsvoorwaarde. Als er geen (tijdig) ondertekende onderwijsovereenkomst is, kan dit leiden tot minder bekostiging, zoals hiervoor al aan de orde is gekomen. Uit het voorgaande volgt ook dat het daar meestal bij blijft: ‘De onderwijsovereenkomst komt altijd tot stand vanwege de betekenis voor de bekostiging. Daarna gebeurt er niet veel meer mee.’

Tegelijkertijd melden de geïnterviewden ook hier dat het stuk wel degelijk een kader biedt: ‘Het is verder een juridisch document: een overeenkomst waar partijen aan gebonden zijn.’ ‘De onderwijsovereenkomst geeft als zodanig duidelijkheid over de rechten en plichten. Dat is een waarde van de onderwijsovereenkomst.

Het komt soms, sporadisch, voor dat de opleiding de onderwijsovereenkomst gebruikt ter bevordering van de motivatie van de student: ‘Bij problemen rond motivatie, inzet of aanwezigheid is het waardevol dat we tegen een student kunnen zeggen ‘je hebt contract met ons’. Wij verzorgen goed onderwijs voor jou en in hetzelfde contract staat, dat als daar iets niet goed mee is, je een klacht kunt indienen. Kortom, de wederzijdse verplichtingen zijn duidelijk. Dit hoort ook bij proces van volwassen worden.’ Maar andere documenten vervullen in dit opzicht ook een functie, zoals de studie- of opleidingsgids.

Heeft de onderwijsovereenkomst geleid tot versterking van de positie van de student?

Over dit punt wordt gezegd dat de onderwijsovereenkomst als instrument de positie van de student niet heeft verstevigd. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het document, zoals hiervoor al besproken, niet leeft. Om een versterkende rol te kunnen spelen moeten alle betrokkenen immers wel op de hoogte zijn van de inhoud. ‘Als je duidelijker bent tegen student over zijn rechten, dan zou die veel makkelijk op de docent of teammanager af kunnen stappen om te zeggen ‘ik vond die lessen slecht’. Dat suddert nu door en duurt te lang.’ Overigens wordt opgemerkt dat de student – met of zonder onderwijsovereenkomst – zeker niet rechteloos is. ‘Er is immers voldoende regelgeving om de positie van de student te waarborgen.’

Eén geïnterviewde vat het mooi samen: ‘De administratieve betekenis van de onderwijsovereenkomst, namelijk de juiste ondertekening voor de accountantscontrole voor het zekerstellen van de bekostiging, is gaan prevaleren waardoor de onderwijsovereenkomst als juridisch en pedagogisch document zijn waarde heeft verloren.’

4.3. WELKE VERBETERPUNTEN WORDEN GENOEMD?

Moet de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo blijven?

Een enkele geïnterviewde ziet op dit moment maar weinig meerwaarde in de onderwijsovereenkomst en ziet de - voornamelijk administratieve - verplichting graag verdwijnen. Anderen geven aan dat het document moet blijven, ook in schriftelijke vorm, omdat dat in beginsel helderheid geeft aan alle betrokkenen. ‘Het mag best wel wat moeite en energie kosten van de instelling én student.’ ‘Je gaat een verplichting aan en maakt formele afspraken waar je op terug kunt vallen. Dit staat in de praktijk nu nog ver af van de student, maar afschaffen is niet de

¹⁴ Artikel 7.4.8 tweede lid WEB bepaalt dat de instelling een groot deel van dit soort zaken vastlegt in het Onderwijs- en Examenreglement (OER). Deze verkenning omvat geen analyse van de mate waarin de instellingen in de individuele onderwijsovereenkomsten afspraken maken om – bijvoorbeeld ten faveure van de student in positieve zin - af te wijken van hetgeen vastligt in de OER.

oplossing.’ Het administratieve belang van de onderwijsovereenkomst kan wel worden teruggedrongen.

Enkelens staan in dit verband stil bij de wettelijke voorschriften. Het zou bijvoorbeeld mogelijk zijn, zo stellen zij, om het karakter en de hoofdlijn van de onderwijsovereenkomst in de Wet educatie en beroepsopleiding (WEB) op te nemen. ‘Dat een overeenkomst naar burgerlijk recht, met wilsovereenstemming, tot stand komt bij inschrijving kan duidelijker worden gesteld. Als je dat in de WEB zet, dan is een apart getekende onderwijsovereenkomst niet nodig.¹⁵ De wederzijdse rechten en plichten zouden gewoon in de WEB kunnen staan.’ Aanvullingen daarop, bijvoorbeeld extra zorg of begeleiding, kun je vervolgens onderling afspreken. ‘Dat hoeft niet persé in een onderwijsovereenkomst want in het primair en voortgezet onderwijs gebeurt dat immers ook niet in een schriftelijke overeenkomst.’

Aandachtspunt daarbij zijn dan nog wel de afspraken over schoolkosten, want die zouden separaat dan nog wel schriftelijk moeten worden vastgelegd.

Wat zijn de verbeterpunten?

In de gesprekken worden vier soorten verbeterpunten genoemd, namelijk rond: 1) bewustwording, 2) ondertekening, 3) interne communicatie en 4) rechtsbescherming. Deze punten worden hierna kort beschreven, zoals deze in de gesprekken aan de orde zijn gekomen. In Hoofdstuk 6 komen we op deze punten terug.

(1) Meer aandacht besteden aan bewustwording

Er zou meer aandacht besteed kunnen worden aan bewustwording bij de student, over wat de ondertekening van de onderwijsovereenkomst betekent. Dit betekent dat duidelijker en eenvoudiger over de onderwijsovereenkomst wordt gecommuniceerd. ‘Het zou simpeler kunnen: wij leveren een opleiding van goede kwaliteit en jij doet je best om een diploma te halen en we houden ons allebei aan de regels die daarvoor gelden.’ ‘Het is geen vrijblijvend proces. Het moet benut worden om de student zich meer bewust te maken van gevolgen van zijn keuze en meer inzicht geven in rechten en plichten.’

Er worden verschillende opties genoemd om dit te bereiken, zoals:

- meer tijd voor vrij maken bij de intake; studenten goed uitleggen wat er in staat;
- een studentenversie maken, vergezeld van een infographic of een filmpje;
- in lessen Burgerschap stil staan bij de onderwijsovereenkomst.

Het ‘bewust maken’ geldt overigens niet alleen voor studenten en ouders, zo wordt opgemerkt. Ook docenten en mentoren mogen meer meekrijgen over inhoud en belang van de onderwijsovereenkomst.

(2) Het ondertekenen van de onderwijsovereenkomst anders inrichten

Opgemerkt wordt dat de onderwijsovereenkomst nu ondergesneeuwd raakt in de overload aan informatie die de student meekrijgt bij aanmelding en intake. Dit zou kunnen worden ondervangen door het moment van ondertekening te verplaatsen, bijvoorbeeld naar de eerste schoolweek, zodat in de lessen dan ook de waarde en de inhoud van het document kan worden besproken.

Een geïnterviewde merkt op dat de handtekening van de ouder ook anders geregeld kan worden, bijvoorbeeld net als in het hoger onderwijs via Studielink. Dit zou dan inhouden dat ouders kenbaar

¹⁵ Op deze plaats in de rapportage geven we de uitkomst van de gesprekken weer. In hoofdstuk 6 staan we stil bij de vraag of onder meer het in het citaat geschetste scenario (on)nodig / (on)wenselijk is.

wordt gemaakt dat de student een overeenkomst sluit waarmee ouders klaarblijkelijk instemmen, tenzij die ouders binnen een bepaalde termijn aangeven dat zij het er niet mee eens zijn. Andere geïnterviewden maken ook de vergelijking met het hoger onderwijs: daar gebeurt de inschrijving aan de hand van het landelijke inschrijfplatform Studielink. 'Dat is sneller en betrouwbaarder dan het administratieve, papieren systeem van de onderwijsovereenkomst. Een digitaal inschrijfproces voorkomt de 'veegactie' die voor 1 oktober moet plaatsvinden om alle ondertekende onderwijsovereenkomsten binnen te krijgen. Ook uitzonderingsgevallen zijn beter te managen.' Voorwaarde hierbij zou dan wel zijn dat studenten zich aanmelden met behulp van hun DigiD. Anderen geven in de gesprekken aan dat dit niet in alle opzichten een oplossing gaat betekenen: 'Mensen hebben vaak nog geen DigiD of raken hun inlog kwijt. Het leidt tot eenzelfde soort rompslomp alleen dan op internet.'¹⁶

(3) De interne communicatie over de onderwijsovereenkomst verbeteren

In de gesprekken komt ook aan de orde dat instellingen de interne communicatie over de (wijzigingen in de) onderwijsovereenkomst kunnen verbeteren. Zo merkt een geïnterviewde bijvoorbeeld op: 'Het zou goed zijn om met SLB-ers in de teamvergadering te bespreken of de jaarlijkse wijzigingen en de werkprocedure duidelijk zijn. Met name bij nieuwe, jonge docenten. Er staat waarschijnlijk niets over de onderwijsovereenkomst in hun inwerkboek. Het is common knowledge die je pas aan elkaar vertelt als er een crisis komt. Zo wist niemand binnen mijn team dat het voorlopig negatief studieadvies in de onderwijsovereenkomst staat en dat je een student niet zomaar van de opleiding af kunt sturen.'

Hiervoor kwam al aan de orde dat ook mentoren en docenten meer bewust kunnen worden gemaakt van de inhoud en waarde van de onderwijsovereenkomst.

(4) Nader bezien van de rechtsbescherming van de student

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de rechtsbescherming van mbo-studenten verbeterd kan worden. In vergelijking tot enerzijds leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs en anderzijds studenten in het hoger onderwijs zou de mbo-student minder opties hebben in geval van (dreigende) geschillen over in- en uitschrijving. In dat verband worden genoemd:

- de mbo-student kan in geval van (voorgenomen) verwijdering geen formeel bezwaar aantekenen bij het bevoegd gezag;
- er is in geval van verwijdering geen toegang tot een landelijke geschillencommissie;
- de mbo-student kan niet naar een instantie als het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO).

Verder wordt aangegeven dat er voor mbo-studenten – naast de JOB en de Ombudslijn MBO - niet zoveel onafhankelijke instanties of steunpunten zijn die informatie verstrekken over rechten en plichten in het mbo. Niet elke instelling beschikt over een ombudsfunctie of kan daar naar verwijzen.

¹⁶ Ervaringen in het hoger onderwijs wijzen er op dat het digitaliseren van het proces niet in alle opzichten leidt tot verbetering i.c. 'veegacties' voorkomt.

5. AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK

De interviews hebben voor de werkgroep een flinke hoeveelheid stof voor discussie opgeleverd. In een drietal werkbesprekingen is dan ook gereflecteerd op de – veelal verrassende - uitkomsten van de gesprekken. Uit de reflectie zijn uiteindelijk drie thema's naar voren gekomen die als het aan de werkgroep en de Kenniskring ligt, om nader juridisch onderzoek vragen. Het gaat om de volgende thema's:

- Is de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo nu wel of niet te markeren als een overeenkomst naar burgerlijk recht?
- In welke mate is het noodzakelijk de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo te behandelen als een ticket voor bekostiging?
- Zijn spanningen tussen de instelling en de student over de onderwijsovereenkomst nu te duiden als een 'klacht' of als een 'geschil', en wat zijn de daarbij passende mogelijkheden tot rechtsbescherming?

5.1. EEN OVEREENKOMST NAAR BURGERLIJK RECHT?

De verkenning is gestart op basis van het vigerende wettelijke kader, dat stelt dat tussen instelling en student een schriftelijke onderwijsovereenkomst wordt aangegaan. Daarbij is op voorhand niet geëxpliciteerd, maar wel impliciet aangenomen, dat sprake is van een overeenkomst naar burgerlijk recht. Naar aanleiding van de interviews heeft de werkgroep bij dat uitgangspunt de nodige kanttekeningen geplaatst, die zich als volgt laten omschrijven.

5.1.1. IS SPRAKE VAN EEN CONTRACT CONFORM HET BURGERLIJK WETBOEK?

Het – impliciete - vertrekpunt van de werkgroep dat sprake is van een overeenkomst naar burgerlijk recht, is met name ingegeven door de Memorie van toelichting bij de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). In Hoofdstuk 2 is aangegeven dat deze Memorie luid en duidelijk spreekt over een contract dat beide partijen met elkaar aangaan.

Uit de interviews is de werkgroep echter gebleken dat in de praktijk met de student geen gesprek plaatsvindt over het contract dat wordt aangegaan, dat het veelal een kwestie is van 'bij het kruisje tekenen' en dat de student vaker niet dan wel doorgrondt wat het ondertekenen inhoudt. Kunnen we tegen die achtergrond nog wel spreken van 'het aangaan van een contract' tussen student en instelling?

De onderwijsrechtelijke literatuur die over dit onderwerp beschikbaar is, is helaas beperkt én richt zich in hoofdzaak op de vraag of in het primair en voortgezet onderwijs, tussen school, ouders en/of leerling, al dan niet sprake is van een (veronderstelde) onderwijsovereenkomst.¹⁷ Veelal concluderen de betreffende auteurs dat de aanname is dat sprake is van een dergelijke overeenkomst: "Niet zelden wordt in literatuur en rechtspraak aangenomen dat aan de verhouding een onderwijsovereenkomst ten grondslag ligt."¹⁸ Voskamp merkt hierbij op dat in geval van minderjarige leerlingen, ouders¹⁹ de overeenkomst in beginsel aangaan *namens* het kind. Dit heeft volgens haar als consequentie dat het kind partij is bij de overeenkomst, en niet dat dat *mede* de ouders zijn. Mochten ouders graag zien dat zij zelf tevens partij zijn in de overeenkomst, dan dient

¹⁷ Zie onder meer het overzicht van W. Geene, *Een 'onderwijsovereenkomst' voor leerplichtige leerlingen? Masterscriptie*. Maastricht: Open Universiteit 2011.

¹⁸ S. Voskamp, 'Opschorting en schorsing in het onderwijs: een van tweeën of van tweeën één?'. In: J. Hijma (red.), *Een kwart eeuw. Privaatrechtelijke opstellen, aangeboden aan prof. mr. H.J. Snijders*. Deventer: Kluwer 2016, p. 425-451.

¹⁹ Dan wel degene die is belast met het ouderlijk gezag/voogdij.

dat volgens Voskamp expliciet zo te worden afgesproken.²⁰

In de literatuur is voorts een aandachtspunt, de aard van die overeenkomst. Want, zo deze in het *bijzonder onderwijs* al kan worden gekenschetst als een overeenkomst naar burgerlijk recht, hoe moet deze dan in het *openbaar onderwijs* worden geduid aangezien het bevoegd gezag van deze scholen een publiekrechtelijk karakter draagt? Hermans stelt in dit verband dat het gaat “om een rechtsbetrekking van een bijzondere aard, die privaatrechtelijke én publiekrechtelijke aspecten heeft, met mogelijke accentverschillen afhankelijk van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.”²¹ Andere auteurs waaronder Pors zijn explicieter en stellen dat in beide gevallen sprake is van een overeenkomst naar burgerlijk recht. Daarbij erkent hij dat het beslissen over toelating tot het openbaar onderwijs te beschouwen is als een publiekrechtelijke beslissing, welke echter dient te worden onderscheiden van het aangaan van de overeenkomst:

“Publiekrechtelijk is de toelating (...) die dus beoordeeld dient te worden door de administratieve rechter. Overigens is de overeenkomst privaatrechtelijk van aard en evenals in het bijzonder onderwijs onderworpen aan het oordeel van de burgerlijke rechter.”²²

Noorlander onderscheidt in dit kader de publiekrechtelijke overeenkomst in geval van het openbaar onderwijs en de privaatrechtelijke overeenkomst in geval van het bijzonder onderwijs. In beide gevallen, zo stelt hij, is sprake van wilsovereenstemming tussen partijen en is sprake van een tweezijdige overeenkomst.²³ Met de overeenkomst verbindt de instelling zich volgens Noorlander “de onderwijsontvanger aan het onderwijs en aan de toetsen te laten deelnemen, kwalitatief deugdelijk onderwijs aan te bieden en de noodzakelijke maatregelen te nemen ter waarborging van de veiligheid van de onderwijsontvanger en de onderwijsontvanger zich onder meer verbindt om deel te nemen aan de lessen en zich te onthouden van gedrag dat een verstoring op kan leveren voor de orde binnen de onderwijsinstelling.”²⁴

Door zowel Pors als Voskamp wordt opgemerkt dat de onderwijsovereenkomst gekarakteriseerd dient te worden als een duurovereenkomst: deze wordt eenmalig aangegaan voor een langere periode namelijk voor de duur van de aan de orde zijnde opleidingstermijn.²⁵ Bij aanvang van een nieuwe opleiding is derhalve sprake van een nieuwe overeenkomst.

Hoewel in de onderwijsrechtelijke literatuur diverse auteurs zich in bevestigende zin uitspreken over de vraag: ‘is sprake van een onderwijsovereenkomst naar burgerlijk recht?’, levert dat voor de werkgroep voorsnog onvoldoende basis om eenduidig te kunnen concluderen dat daarvan dus ook *in het mbo* sprake is. Daarvoor is de betreffende literatuur te zeer gebaseerd op andere

²⁰ S. Voskamp, ‘Onderwijsovereenkomst: tripartiet of niet. Een verkenning van de betrokken partijen bij een onderwijsovereenkomst in het primair en voortgezet onderwijs’. In: C.G. Breedveld-de Voogd e.a. (red.), *De meerpartijenovereenkomst*. Deventer: Kluwer 2015, p. 211-233.

²¹ H.L.C. Hermans, ‘De informatieplicht bij de totstandkoming van de onderwijsovereenkomst.’ In: *School en Wet*, 1988, nr. 7/8, p. 143-147.

²² W.E. Pors, ‘De onderwijsovereenkomst’. In: *School en Wet*, 1990, nr. 10, p. 155-159.

²³ C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Wolf Publishers 2005.

²⁴ Geciteerd in S. Voskamp, ‘Opschorting en schorsing in het onderwijs: een van tweeën of van tweeën één?’. In: J. Hijma (red.), *Een kwart eeuw. Privaatrechtelijke opstellen, aangeboden aan prof. mr. H.J. Snijders*. Deventer: Kluwer 2016, p. 425-451.

²⁵ W.E. Pors, ‘De onderwijsovereenkomst’. In: *School en Wet*, 1990, nr. 10, p. 155-159. S. Voskamp, ‘Opschorting en schorsing in het onderwijs: een van tweeën of van tweeën één?’. In: J. Hijma (red.), *Een kwart eeuw. Privaatrechtelijke opstellen, aangeboden aan prof. mr. H.J. Snijders*. Deventer: Kluwer 2016, p. 425-451.

onderwijssectoren zoals het primair en voortgezet onderwijs. In die literatuur wordt – logischerwijze - geen (recente) jurisprudentie betrokken over de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo.²⁶

Vervolgonderzoek 1

Om eenduidig vast te stellen dat de schriftelijke onderwijsovereenkomst op basis van artikel 8.1.3 WEB er één is naar burgerlijk recht, moet vervolgonderzoek plaatsvinden. Recente jurisprudentie over de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo vormt een belangrijke basis voor dat vervolg.

In het onderzoek dient het aspect van ‘wilsovereenstemming’ te worden betrokken²⁷ en dient te worden stilgestaan of in geval van studenten van jonger dan 18 jaar en de ouders mede-ondertekenen sprake is van een meerpartijen-overeenkomst.

Tevens moet het onderzoek gericht zijn op de vraag wat de (mogelijke) consequentie is van de eventuele constatering dát sprake is van een overeenkomst naar burgerlijk recht in het geval dat deze niet wordt nagekomen, in het bijzonder niet-naleving door de student.

5.1.2. VOLSTAAT HET HUIDIGE FORMAT VOOR DE MODEL-OVEREENKOMST?

Op dit moment werken de instellingen hun model-overeenkomst uit aan de hand van het format uit het Servicedocument van de MBO Raad. Dit format voorziet in een onderscheid tussen een *voorblad* en bepalingen die worden aangeduid als *algemene voorwaarden*. De werkgroep heeft in de verkenning het format, en hetgeen in de praktijk voortvloeit uit de toepassing daarvan, niet aan een juridische analyse onderworpen. Mocht de conclusie uit vervolgonderzoek zijn dat de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo inderdaad te beschouwen is als een overeenkomst naar burgerlijk recht, dan dient een dergelijke analyse echter alsnog plaats te vinden. Daarbij dient tevens aandacht te worden besteed of en zo ja hoe instellingen ten aanzien van studenten kunnen werken met ‘algemene voorwaarden’ die afwijken van ‘algemene voorwaarden’ die met opdrachtgevers (contractonderwijs) of opdrachtnemers (uitvoerders) worden afgesproken.

Vervolgonderzoek 2

In het vervolgonderzoek dient in ieder geval te worden nagegaan of en in hoeverre het format voldoet aan hetgeen het Burgerlijk Wetboek in 6.5.3 bepaalt over algemene voorwaarden. Tevens moet worden nagegaan of de werkwijze

- met voorbladen en wijzigingsbladen die in het format wordt beschreven, én
- het werken met ‘addenda’ op de overeenkomst,

in juridisch opzicht volstaat en kan worden verbeterd.

5.1.3. WAT IS QUA WETGEVING DE MEEST PASSENDE PLAATS VOOR DE ONDERWIJSOVEREENKOMST?

Op dit moment schrijft artikel 8.1.3 WEB voor dat de mbo-instellingen de onderwijsovereenkomst aangaan. De bepaling is op grond van artikel 1.1.3 WEB een bekostigingsvoorwaarde voor de *instelling*. Met de bepaling wordt door de wetgever echter wel een versterking van de rechtspositie van de *student* beoogd.

Is zo bezien de WEB wel de juiste plaats voor het reguleren van de onderwijsovereenkomst? In andere gevallen waar het gaat om rechtsbescherming, zoals het aangaan van een huurcontract of een arbeidsovereenkomst, is namelijk gekozen voor een andere oplossing en wel het benoemen als bijzondere overeenkomst in Boek 7 BW. Ook voor het reguleren van de betrekking tussen arts en patiënt is hiervoor gekozen: de overeenkomst inzake de geneeskundige behandeling is opgenomen in 7.5.7 BW.

²⁶ Zie onder meer: ECLI:NL:RBOVE:2016:3790, ECLI:NL:RBLIM:2017: 3712, ECLI:NL:RBNHO:2017:3737, ECLI:NL:RBROT:2017:6137, ECLI:NL:RBLIM:2017:7955.

²⁷ Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2009:BJ6097.

Vervolgonderzoek 3

Op grond van welke criteria kan de wetgever bepalen wat de meest passende plaats is voor het reguleren van de onderwijsovereenkomst in het mbo: de WEB dan wel het BW dan wel anderszins? Deze vraag dient aan de hand van literatuuronderzoek plaats te vinden en mondt uit in een toepassing van de criteria op dit plaatsingsvraagstuk.

Overigens is het antwoord op deze vraag eveneens relevant voor andere onderwijssectoren, aangezien ook in het primair, voortgezet en hoger onderwijs de kwestie speelt of en in hoeverre de impliciete onderwijsovereenkomst geëxpliciteerd dient te worden in wetgeving en zo ja, in welk wettelijk kader dat dan dient te gebeuren.

5.2. EEN TICKET VOOR BEKOSTIGING?

Uit de interviews is het beeld naar voren gekomen dat de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo nu niet direct heeft geleid tot versterking van diens rechtspositie vis à vis de instelling. Het document wordt bij inschrijving ondertekend en verdwijnt daarna in de kast van de instelling en in de tas van de student. Overigens vervult het stuk geen functie in de relatie tussen instelling en student, behoudens in die gevallen dat er spanningen in die relatie ontstaan (zie paragraaf 5.3).

Voor de instelling heeft het document echter wel een belangrijke administratieve waarde, omdat de accountant er naar kijkt. Deze administratieve functie van de onderwijsovereenkomst is – zo maken we uit de interviews op – in 2005 geïntroduceerd, bij het afschaffen van de zogeheten onderwijskaart. Deze onderwijskaart moest door bol-studenten in de leeftijd van 16 tot 18 jaar en hun ouders worden ondertekend en worden ingeleverd bij de opleiding. Daarmee verklaarden zij dat zij het lesgeld te zullen gaan betalen. In 2005 is de leeftijd voor het betalen van lesgeld voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en bol-studenten in het mbo van 16 jaar verhoogd naar 18 jaar. Daarbij is de onderwijskaart afgeschaft. Hierdoor ontstond echter wel de vraag hoe de controle op de inschrijving van studenten in het mbo dan moest gaan plaatsvinden: “De onderwijskaart is ook een instrument in de inschrijvingscontrole. Deze controle zal voortaan met behulp van het onderwijsnummer worden uitgevoerd. Waar dit nog niet mogelijk is wordt een alternatieve controle vormgegeven. Naast de accountantscontrole is daarbij te denken aan steekproefsgewijze controle door de IB-Groep van inschrijvingslijsten bij scholen.”²⁸ Hoe het precies is verlopen heeft de werkgroep nog niet kunnen nagaan, maar aannemelijk lijkt te zijn dat in deze periode de schriftelijke onderwijsovereenkomst (een deel van) de functionaliteit van de onderwijskaart, daar waar het de inschrijvingscontrole betreft, heeft vervangen. Anno 2017-2018 is de onderwijsovereenkomst in het mbo in ieder geval een onderwerp in het Onderwijscontroleprotocol.

Onder meer met het oog op de controle op de jaarstukken van onderwijsinstellingen is in een ministeriële regeling een accountantsprotocol opgenomen. De regeling stelt dat het protocol voor bevoegde gezagsorganen geldt als een leidraad.²⁹

Voor ons onderwerp is relevant dat in het protocol staat dat de accountant bij mbo-instellingen vaststelt dat:

- voor elke geselecteerde bol-, bbl- en examendeelnemer een onderwijsovereenkomst aanwezig is;
- de onderwijsovereenkomst voldoet aan alle eisen van artikel 8.1.3 van de WEB en artikel 2, lid 1 van het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet 2000;

²⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 199, nr. 3, p. 2.

²⁹ Regeling wijziging en nieuwe vaststelling onderwijsaccountantsprotocol OCW/EZ 2016, *Stcrt.* 2017, 17061.

- de onderwijsovereenkomst is ondertekend door of namens het bevoegd gezag en de deelnemer of de wettelijke vertegenwoordiger (bij een minderjarige deelnemer).

In het geval het gaat over tussentijdse wijzigingen op de overeenkomst, meldt het protocol dat de daarbij gevolgde werkwijze moet overeen komen met hetgeen daarover is bepaald in het *Servicedocument* van de MBO Raad (zie hiervoor).

Het gesprek dat in het kader van de verkenning met de accountant is gevoerd, heeft de werkgroep het beeld opgeleverd dat deze vaststelling plaatsvindt aan de hand van – getalsmatig vrij omvangrijke – steekproeven. In het geval uit die steekproef meerdere discrepanties naar voren komen, dan vormt dat een onderwerp van gesprek tussen het bevoegd gezag van de instelling en de accountant. Indien nodig maakt de accountant in zijn verslag een opmerking over gebleken discrepanties.

Een dergelijke opmerking kan op haar beurt reden zijn voor de Inspectie van het onderwijs om in het kader van financieel toezicht nader onderzoek in te stellen. Uiteindelijk kan dat onderzoek een basis leveren voor een terugvordering van bekostiging.

Het is kortom niet voor niets dat instellingen een punt maken van het correct en tijdig ondertekenen van de overeenkomst door de student. De werkgroep tekent hier echter wel bij aan dat dit administratieve belang in de mbo-praktijk een (te?) zwaar accent heeft gekregen. Gelet op de toelichting in het Onderwijscontroleprotocol, gebaseerd op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is het immers vooral van belang dat de instelling aannemelijk maakt dát de studenten staan ingeschreven en onderwijs volgen; het niet (geheel) voldoen aan de vormvoorschriften is onvoldoende grond voor volledige terugvordering van de bekostiging.

Toelichting uit het Onderwijscontroleprotocol:

“Indien de accountant niet met zekerheid kan vaststellen dat de onderwijsovereenkomst van een op 1 oktober en/of 1 februari voor bekostiging in aanmerking gebrachte deelnemer op de betreffende datum is gesloten en ondertekend, **dan hoeft de bekostigde deelnemer niet als fout aangemerkt te worden als de instellingsaccountant heeft vastgesteld dat de betreffende deelnemer wel aan de overige bekostigingsvereisten voldoet. Er moet met name zekerheid zijn dat de betreffende deelnemer op de teldatum daadwerkelijk onderwijs volgde aan de instelling.**”³⁰

*Passage uit de uitspraak van de Afdeling 26 augustus 2009*³¹

“Zoals hiervoor is overwogen (...) voldeden de hier bedoelde inschrijvingen niet aan alle vereisten voor inschrijving maar is niet in geschil dat aan de betrokken deelnemers daadwerkelijk onderwijs is gegeven, dan wel daadwerkelijk praktijkvorming heeft plaatsgevonden. Voor zover een schriftelijke overeenkomst ontbrak, of daarop de handtekening ontbrak van de betrokken deelnemer, maar uit overige gegevens is gebleken dat sprake was van overeenstemming gericht op het volgen van onderwijs of praktijkvorming, de onderwijskaart dan wel het betalingsbewijs van het cursusgeld aanwezig was en daadwerkelijk dat onderwijs of die praktijkvorming is genoten, is sprake van het niet-naleven van vormvoorschriften, hetgeen gelet op alle betrokken belangen de terugvordering van het volledige bedrag aan teveel betaalde bekostiging niet rechtvaardigt. In zoverre is het besluit van 26 april 2007 genomen in strijd met artikel 3:4 Awb. Het betoog slaagt.”

³⁰ In de betreffende toelichting zijn deze zinsdelen eveneens vet gedrukt.

³¹ ABRvS 26 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6097.

Vervolgonderzoek 4

Nagegaan dient te worden of en hoe de administratieve functie van de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo kan worden verschoven naar een andere vorm van inschrijvingscontrole, zodanig dat de oorspronkelijk beoogde functie namelijk het versterken van de positie van de student meer tot ontplooiing kan komen.

In een dergelijk onderzoek moet volgens de werkgroep ook stil worden gestaan bij de relatie die nu in het Onderwijscontroleprotocol wordt gelegd tussen de werkwijze die de instelling volgt als het gaat om tussentijdse wijzigingen in de overeenkomst en hetgeen daarover wordt gesteld in het Servicedocument van de MBO Raad. Het laatstgenoemde document is immers niet algemeen verbindend van aard noch verkrijgt een dergelijk karakter op grond van de statuten van de MBO Raad.

5.3. KLACHT, BEZWAAR, BEROEP?

Naar aanleiding van de interviews is het de werkgroep opgevallen dat het in het mbo gebruikelijk is de onderwijsovereenkomst in verband te brengen met de *klachtenregeling* van de instelling. Zo vermeldt het Servicedocument van de MBO Raad dat in de onderwijsovereenkomst informatie staat “over een klachtenregeling waar de student een beroep op kan doen als de school toch wijzigingen doorvoert waar hij/zij het niet mee eens is.”

In het format voor de model-onderwijsovereenkomst staat onder punt 1.4 van de ‘algemene voorwaarden’: “Als er geen passende oplossing is gevonden, heeft de student het recht een klacht in te dienen via de interne klachtenregeling van de school. De klachtenregeling is te vinden op (...website school...).” De MBO Raad adviseert de klachtenprocedure zo toegankelijk mogelijk te maken.

Blijkbaar is het in het mbo gebruikelijk om beslissingen van de instelling aangaande (wijziging van) de overeenkomst, waar de student het niet (direct) mee eens is, te beschouwen als beslissingen zonder enig rechtsgevolg dan wel als gedraging. Als die beschouwing correct is, dan ligt inderdaad het indienen van een klacht in de rede.

Recent is overigens een nieuwe bepaling inzake de klachtenregeling opgenomen in artikel 7.4.8a van de WEB. Daarin is – overeenkomstig hetgeen in andere onderwijssectoren gebruikelijk is – gesteld dat het met name gaat over klachten over *gedragingen*. Hetgeen overigens ook in de artikelsgewijze toelichting wordt bevestigd, daar waar wordt gesteld dat “als het gaat om een besluit waartegen een aparte voorziening open staat (...) dan is het de geëigende weg om van die voorziening gebruik te maken in plaats van het klachtrecht.”³²

De werkgroep constateert op basis van de verkenning dat in het mbo als het om verschil in zienswijze over (veranderingen in) de onderwijsovereenkomst gaat, men ertoe neigt dit te zien als een gedraging dan wel als (voorgenomen) beslissingen zonder rechtsgevolg, en dat men vandaar uit derhalve ook de relatie legt met het klachtrecht. De werkgroep plaatst hierbij echter vraagtekens. In juridische optiek ligt het immers eerder in de rede dergelijke beslissingen te zien als beslissingen mét enig rechtsgevolg. Een traject van (intern) bezwaar en (civielrechtelijk) beroep ligt in die gevallen dan ook meer voor de hand.

De werkgroep heeft in het verlengde hiervan geconstateerd dat vooralsnog geen systematische vergelijking beschikbaar is van de rechtsbeschermingsmogelijkheden die, in het geval van geschillen, open staan voor mbo-studenten respectievelijk voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en studenten in het hoger onderwijs. Op basis van de interviews is wel het beeld

³² Idem, p. 24.

gerechtvaardigd dat voor mbo-studenten minder wegen open staan; dit beeld dient echter meer systematisch te worden uitgewerkt.

Vervolgonderzoek 5

Mede in samenhang met vervolgonderzoek 1 tot en met 4 dient er een systematische inventarisatie plaats te vinden van de rechtsbeschermingsmogelijkheden voor mbo-studenten, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan het verschil tussen a) klachten over gedragingen/beslissingen zonder rechtsgevolg en b) beslissingen met rechtsgevolg. Deze rechtsbeschermingsmogelijkheden worden voorts vergeleken met die voor leerlingen in het voortgezet onderwijs (in het bijzonder in de leeftijd van 16 tot 18 jaar) en voor studenten in het hoger onderwijs.

6. DE ONDERWIJSOVEREENKOMST IN HET MBO: OPNIEUW BEZIEN?

Nu helder is welk beeld uit de interviews naar voren komt, en wat relevante vragen zijn voor vervolgonderzoek, keren we in dit hoofdstuk in paragraaf 6.1 terug naar de probleemstelling en deelvragen. Daarop aansluitend schetsen we in paragraaf 6.2 enkele denkrichtingen die relevant kunnen zijn als men aan de slag wil met het verbeteren van de regulering van de onderwijsovereenkomst in het mbo.

6.1. TERUG NAAR DE ONDERZOEKSVRAAG

In het licht van de probleemstelling zijn drie deelvragen geformuleerd:

- Welke functie(s) vervult de schriftelijke onderwijsovereenkomst in de praktijk?
- Heeft de onderwijsovereenkomst een rol of functie bij de oplossing van geschillen of conflicten tussen student en instelling?
- Verschuift de inzet van de onderwijsovereenkomst door de tijd heen?

In het navolgende wordt met name op basis van de interviews ingegaan op deze punten.

Welke functie(s) vervult de schriftelijke onderwijsovereenkomst in de praktijk?

Uit de interviews komt nadrukkelijk naar voren dat het aangaan van de overeenkomst geen samenhang heeft met enigerlei vorm van *vraagarticulatie* van de student naar de instelling. Dit was destijds bij de invoering in 1996 wel één van de bedoelingen van de wetgever. Anno 2017 wordt het document door studenten vaker niet dan wel gelezen en in deze zin vrijwel ongezien voor akkoord getekend. Dat gebeurt zeker in die gevallen dat er meer aanmeldingen voor een opleiding zijn dan het aantal beschikbare plaatsen. Het feit dat de instellingen bij de aanmelding en intake - om moverende redenen - aangeven dat het zaak is dat de overeenkomst snel wordt ondertekend en ingeleverd zal niet direct bijdragen aan nader besef bij de student of diens ouders over hetgeen wordt overeengekomen.

De overeenkomst kan in beginsel een instrument zijn om *belangen te borgen*, van de student naar de instelling of vice versa, dan wel van de student of de instelling naar derden. Deze functie komt enigszins uit de interviews naar voren, in die zin dat wordt bevestigd dat het document in beginsel de wederzijdse rechten en plichten bevat en daarmee het kader aangeeft waarbinnen wordt opgeleid. In beginsel is het stuk daarmee zowel van waarde voor de student als voor de instelling. Tegelijkertijd echter signaleren geïnterviewden dat het document zo niet wordt toegepast. Daarvoor zijn met name studenten, maar veelal ook (nieuwe) docenten en mentoren, te onbekend met de inhoud ervan.

Het document vervult voorts niet functie van het borgen van belangen van de student richting derden, zoals DUO. De studenten hebben het stuk voor het aanvragen van bijvoorbeeld studiefinanciering niet nodig.

Voor de instellingen ligt het nadrukkelijk anders. In het kader van de controle op onder meer de jaarstukken dient de accountant na te gaan of voor ingeschreven studenten door de opleiding vóór 1 oktober ook een schriftelijke onderwijsovereenkomst is overeen gekomen. Ontbreekt bij de controle een (tijdig ondertekende) overeenkomst, dan kan de accountant daar vragen over stellen.

De mogelijke *pedagogisch-didactische functie* van de onderwijsovereenkomst ontbreekt in de praktijk. Na ondertekening wordt het stuk opgeborgen in de dossierkast van de opleiding en wordt er in het onderwijs niet meer op teruggekomen.

Anno 2017 heeft de overeenkomst geen functie in het kader van vraagarticulatie of vraagsturing van studenten op de instelling. Evenmin is aan het instrument een pedagogisch-didactische functie

verbonden. Voor de instellingen borgt het document het bekostigingsbelang, aangezien de accountant geen vragen stelt zolang het stuk correct en tijdig ondertekend in de dossierkast van de opleiding voorhanden is.

Heeft de onderwijsovereenkomst een rol of functie bij de oplossing van geschillen of conflicten die zich voordoen tussen de student en de instelling?

De inhoud van de overeenkomst is bij studenten – maar, zo wordt in de interviews opgemerkt, veelal ook bij (nieuwe) docenten en mentoren – te onbekend om een preventieve rol te kunnen spelen bij potentiële geschillen. In de interviews wordt erkend dat die functie er in beginsel wel zou kunnen zijn, maar dan is het wel nodig dat betrokkenen op de hoogte zijn van bestaan en betekenis van het document. Dat is een belangrijke voorwaarde om op constructieve wijze met elkaar het gesprek aan te kunnen gaan over de spanningen die zijn ontstaan en over mogelijke oplossingen. Als er conflicten zijn, komt het stuk vaak wel ter tafel. Het wordt dan bijvoorbeeld opgevraagd door de ouders of een advocaat om na te gaan waar men staat. Op grond van de interviews kan echter niet gesteld worden dat het stuk dan een functie heeft bij het daadwerkelijk oplossen van het geschil.

Verschuift de inzet van de onderwijsovereenkomst door de tijd heen?

Diverse geïnterviewden bevestigen dat er rond de onderwijsovereenkomst gedurende de achterliggende decennia wel het één en ander is veranderd. Ten eerste wordt opgemerkt dat de administratieve functie er in eerste aanleg niet aan verbonden was. Met de afschaffing van de onderwijskaart zou dit aspect gekoppeld zijn geraakt aan de schriftelijke onderwijsovereenkomst. Ten tweede wordt aangegeven dat de inhoud van de overeenkomst is uitgebreid, hetgeen volgens betrokkenen samenhangt met beleidswijzigingen en daaraan verbonden verplichtingen, bijvoorbeeld rond de keuzedelen.

Geïnterviewden verwachten overigens niet direct dat de komst van het toelatingsrecht en/of het wettelijk verankerde klachtrecht binnen afzienbare termijn tot veranderingen in of rond de onderwijsovereenkomst gaat leiden.

6.2. DENKRAAM VOOR VERBETERING

Voor de werkgroep en Kenniskring heeft deze verkenning het inzicht opgeleverd dat de regulering en het functioneren van de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo niet enkel via *quick wins* te verbeteren zijn. Daarvoor is de onderwijsovereenkomst in de praktijk van het mbo te zeer verbonden met andere domeinen, zoals de inschrijvingscontrole en opvattingen over klachtrecht en rechtsbescherming voor de student. Bovendien legt de verkenning bloot dat vooraleerst nog enkele basiselementen te worden vastgesteld, over de juridische aard van deze overeenkomst, alvorens tot aanbevelingen over wijziging in de regulering kan worden overgegaan.

Dat gezegd zijnde, zijn er uiteraard wel enkele *no regret options* aan te geven. Deze zijn grotendeels door de geïnterviewden zelf aangedragen en hebben met name betrekking op het – gegeven de huidige kaders – veel beter en actiever informeren van betrokkenen door:

- (1) in de fase van aanmelding en intake meer tijd en aandacht besteden aan de inhoud en de betekenis van de onderwijsovereenkomst;
- (2) het zo mogelijk verplaatsen van het moment van ondertekening van de overeenkomst tot in de eerste schoolweek van het nieuwe schooljaar;
- (3) het verbeteren van de interne communicatie tussen docenten, mentoren en intakers over de inhoud en betekenis van de onderwijsovereenkomst.

Bij wijze van denkraam voor de toekomst kan gedacht worden aan een andere opzet van de regulering van de overeenkomst. Voor zo'n nieuwe opzet komen een aantal scenario's in aanmerking:

I. Bepalingen over de onderwijsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek

In dit scenario wordt de onderwijsovereenkomst, net als bijvoorbeeld de geneeskundige behandelovereenkomst, geschakeerd onder de bijzondere overeenkomsten in Boek 7 BW. De betreffende bepalingen zijn daarmee ook van toepassing in de andere onderwijssectoren.

IIa. Bepalingen over de onderwijsovereenkomst in de WEB – smal

De inhoud van artikel 8.1.3 WEB wordt teruggebracht tot de essentie, te weten het benoemen van het feit dat een schriftelijke overeenkomst wordt aangegaan. In het artikel wordt voorts aangegeven dat de overeenkomst de student tevens bindt aan het Onderwijs- en Examenreglement (OER) en het deelnemersstatuut. Het gesprek met de student in de school kan zich daarmee meer richten op de inhoud van die documenten.

IIb. Bepalingen over de onderwijsovereenkomst in de WEB – breed

De inhoud van artikel 8.1.3 WEB wordt nader bezien en verder uitgebouwd, zodanig dat ook de inhoud van het OER en het deelnemersstatuut er onder vallen. De bepalingen in de WEB over de OER en het deelnemersstatuut kunnen daarmee worden geschrapt.

IV. Geen bepalingen over de onderwijsovereenkomst

In het BW noch de WEB worden bepalingen opgenomen over de onderwijsovereenkomst. De situatie in het mbo wordt daarmee op dit punt vergelijkbaar aan die in de andere onderwijssectoren.

Op grond van louter deze verkenning kunnen wij ons niet uitspreken over de (on)wenselijkheid van één van deze scenario's, eenvoudigweg omdat wij daartoe op dit moment over te weinig (empirische) basis beschikken. Een beredeneerde keuze voor één van deze, óf een ander scenario kan ons inziens pas worden gedaan in samenhang met de uitkomst van het hiervoor benoemde vervolgonderzoek.

ARTIKEL 8.1.3 WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS

Artikel 8.1.3. Onderwijsovereenkomst

1. Aan de inschrijving ligt een overeenkomst tussen het bevoegd gezag en de deelnemer ten grondslag.
2. De overeenkomst wordt, overeenkomstig een door het bevoegd gezag vastgesteld model, schriftelijk aangegaan. De overeenkomst wordt gesloten voor de duur van de beroepsopleiding of een deel daarvan, dan wel de opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs of een deel daarvan waarop de inschrijving betrekking heeft.
3. De overeenkomst regelt de rechten en verplichtingen van partijen, daaronder begrepen die, welke voortvloeien uit de wet, en omvat ten minste bepalingen over:
 - a. de inhoud en inrichting van een opleiding, waaronder voor een beroepsopleiding begrepen de leerweg, de examenvoorzieningen en de kwalificatie, of, bij inschrijving voor een opleidingsdomein of een kwalificatiedossier, dat opleidingsdomein of dat kwalificatiedossier, het beoogde niveau van de te behalen kwalificatie en het keuzedeel, de keuzedelen en het onderdeel of de onderdelen, bedoeld in artikel 6.1.2a, tweede lid, die deel uitmaken van de beroepsopleiding,
 - b. de tijdvakken waarbinnen en, voor zover mogelijk, de lokaties waarop het onderwijs verzorgd wordt,
 - c. de wijze waarop partijen uit de overeenkomst voortkomende prestaties gestalte zullen geven,
 - d. in voorkomend geval, terugbetaling van voorschotten, verstrekt door het bevoegd gezag, ter voldoening van een bij of krachtens de wet geregelde geldelijke bijdrage als bedoeld in artikel 8.1.4,
 - e. de terugbetaling van cursusgeld in andere gevallen dan bedoeld in artikel 14, tweede lid onder a tot en met d, van het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet 2000,
 - f. het verzuimbeleid van het bevoegd gezag,
 - g. indien sprake is van een gehandicapte deelnemer, de extra ondersteuning die voortvloeit uit zijn handicap, en
 - h. de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.
4. Indien tot een bijzondere instelling andere deelnemers worden toegelaten dan voor wie de instelling in verband met de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting wordt in stand gehouden, kunnen deze deelnemers niet worden verplicht tot het volgen van onderwijs dat in verband met die richting door de instelling wordt verzorgd.
5. Definitieve verwijdering van een deelnemer waarop de Leerplichtwet 1969 van toepassing is, vindt niet plaats dan nadat het bevoegd gezag ervoor heeft zorggedragen dat een andere instelling, een school voor speciaal onderwijs of een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dan wel een instelling als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Leerplichtwet 1969 bereid is de deelnemer toe te laten. Indien aantoonbaar gedurende 8 weken zonder succes is gezocht naar een zodanige instelling of school waarnaar kan worden verwezen, kan in afwijking van de eerste volzin tot definitieve verwijdering worden overgegaan.
6. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op examendeelnemers als bedoeld in artikel 8.1.1, eerste lid.

OVER DE KENNISKRING

In 2016 is de ‘Kenniskring onderwijsrecht beroepsonderwijs’ gestart. De Kenniskring is verbonden aan de betreffende bijzondere leerstoel, die mogelijk wordt gemaakt door de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht en die is ondergebracht bij de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Faculteit der rechtsgeleerdheid aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

De Kenniskring bestaat uit ruim twintig professionals die werkzaam zijn in juridische functies in en voor mbo-instellingen. Het betreft stafjuristen, advocaten en rechtshulpverleners en juridisch professionals die werkzaam zijn bij onderwijsorganisaties en het ministerie van OCW. Doelstelling van de Kenniskring is om door middel van dialoog en analyse, in samenspraak met de leerstoelhouder, bij te dragen aan het vergroten van de bekendheid van de wet- en regelgeving die voor het mbo relevant is. Zo mogelijk wil de Kenniskring suggesties en aanbevelingen doen voor verbetering van die wet- en regelgeving.

De leden participeren op persoonlijke titel in de Kenniskring. Deze rapportage komt tot stand onder eindverantwoordelijkheid van de leerstoelhouder en reflecteert derhalve niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de organisaties waarvoor de leden van de Kenniskring werkzaam zijn.

OVER DE AUTEURS

De volgende leden van de Kenniskring hebben geparticipeerd in de verkenning:

Annelies Baas	jurist / secretaris CvB & RvT Marnix Academie
Mirjam Kooistra	jurist, Aeres Groep
Menno van de Koppel	staflid, Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO)
Renée van Schoonhoven	bijzonder hoogleraar onderwijsrecht mbt het beroepsonderwijs (vz.)
Els Wegdam	juridisch beleidsadviseur

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Aerssens 1990

P.J.J. Aerssens, 'Modellen voor de onderwijsovereenkomst'. In: *School en Wet*, 1990, nr. 10, p. 160-164.

Berger 2013

J. Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten*. Zoetermeer: Panteia 2013.

Geene 2011

W. Geene, *Een 'onderwijsovereenkomst' voor leerplichtige leerlingen? Masterscriptie*. Maastricht: Open Universiteit 2011.

Hermans 1988

H.L.C. Hermans, 'De informatieplicht bij de totstandkoming van de onderwijsovereenkomst.' In: *School en Wet*, 1988, nr. 7/8, p. 143-147.

Huisman & Zoontjens 2016

P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens, *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving. Eindrapport*. Rotterdam/Tilburg: Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht 2016.

Inspectie van het Onderwijs 2012

Inspectie van het Onderwijs, *Klachtenbehandeling in het mbo. Onderzoek 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2012.

Inspectie van het Onderwijs 2017

Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsaccountantsprotocol OCW/EZ 2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kenniskring onderwijsrecht beroepsonderwijs 2016

Kenniskring onderwijsrecht beroepsonderwijs, *Toelatingsrecht mbo: goed geregeld? Paper van de werkgroep Toelating en verwijdering*. Amsterdam: VU 2016.

Lathouwers & Van Schoonhoven 2017

B.F.P.M. Lathouwers & R. van Schoonhoven, 'Het toelatingsrecht en de onderwijskundige inrichtingsvrijheid in het mbo: een voorwerp van aanhoudende zorg.' In: *NTOR. Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht*, 2017, nr. 2, p. 98-120.

Leenknecht 2001

G.-J. Leenknecht (red.), *Bestuurlijke en juridische aspecten van de WEB (thema-rapport nr. 7)*. Wateringen: JB&A 2001.

MBO Raad 2016

MBO Raad, *Servicedocument onderwijsovereenkomst. Informatie en voorbeeld model onderwijsovereenkomst 2016-2017*. Woerden: MBO Raad 2016.

MBO Raad 2017

MBO Raad, *Klachtenbehandeling in het mbo. Servicedocument voor scholen en studenten*. Woerden: MBO Raad 2017.

Nieuwenhuis 2001

L. Nieuwenhuis (red.), *Kwaliteit getoetst in de BVE*. Wateringen: JB&A 2001.

Noorlander 2005

C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Wolf Publishers 2005.

Ombudslijn MBO 2017

Ombudslijn MBO, *Jaarrapportage – schriftelijke klachten; september 2015 - augustus 2016*. Ede: Ombudslijn MBO 2017.

Onderwijsraad 2001

Onderwijsraad, *WEB: werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2001.

Pors 1990

W.E. Pors, 'De onderwijsovereenkomst'. In: *School en Wet*, 1990, nr. 10, p. 155-159.

Schäperkötter 2016

L. Schäperkötter, *Rapportage Kinderombudsman Amsterdam. Klachtenprocedures bij MBO-secties van ROC van Amsterdam en ROC TOP*. Amsterdam: Centre for Children's Rights Amsterdam 2016.

Van Schoonhoven 2016a

R. van Schoonhoven, *Wet educatie en beroepsonderwijs, Uitvoeringsbesluit WEB en Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB. Lex explicatiebundel nr. 3.76a*. Deventer: Kluwer 2016.

Van Schoonhoven 2016b

R. van Schoonhoven. 'Over de grens? Ontwikkelingen in de bepalingen over toelating tot scholen en instellingen in het Nederlandse onderwijsbestel.' In: *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid (TORB)*, 2016-2017, nr. 1, p. 49-60.

Voskamp 2015

S. Voskamp, 'Onderwijsovereenkomst: tripartiet of niet. Een verkenning van de betrokken partijen bij een onderwijsovereenkomst in het primair en voortgezet onderwijs'. In: C.G. Breedveld-de Voogd e.a. (red.), *De meerpartijenovereenkomst*. Deventer: Kluwer 2015, p. 211-233.

Voskamp 2016

S. Voskamp, 'Opschorting en schorsing in het onderwijs: een van tweeën of van tweeën één?'. In: J. Hijma (red.), *Een kwart eeuw. Privaatrechtelijke opstellen, aangeboden aan prof. mr. H.J. Snijders*. Deventer: Kluwer 2016, p. 425-451.